Die Rechtsgültigkeit der Bestimmung der preuß. Verfassung über die Verantwortungsfreiheit der Mitglieder des Staatsrats

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
vorgelegt von

Arthur Freitag
Referendar

Breslau 1928

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. H. Eschenhagen, Ohlau i. Schlesien

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Geheimrat Prof. Dr. Helfritz.

Meinen lieben Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Abkürzungen.

D.J.Z. = Deutsche Juristenzeitung.

E.G.B.G.B. = Einführnngsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 18. August 1896.

E.G.St.G.B. = Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 15 Mai 1871.

E.G.St.P.O. = Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung vom 1. Februar 1877.

G.S. = Preußische Gesetzsammlung.

G.V.G. = Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877.

P.V. = Preußische Verfassung vom 20. November 1920.

R.G.Str. = Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.

R.V. = Deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919.

a.R.V. = Deutsche Reichsverfassung vom 16. April 1871.

St.G.B. = Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871.

St.P.O. = Strafprozordnung vom 1. Februar 1877.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Gerhard: Deutsches Staatsrecht, in der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Holtzendorf und Kohler, 7. Aufl., München u. Leipzig 1914 (Zitiert: Anschütz, D.St.R.).

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 6. Aufl., Berlin 1927 (Zitiert: Anschütz, R.V.).

Arndt, Adolf: Die Verfassung des Freistaates Preußen, Berlin 1921 (Zitiert: Arndt, a. a. O.).

Bennecke-Beling, Lehrbuch des Deutschen Reichs-Strafprozeßrechts, Breslau 1900 (Zitiert: Bennecke-Beling, a. a. O.).

Binding, Karl: Grundriß des Deutschen Strafrechts, Allgemeiner Teil, 8. Aufl., Leipzig 1913 (Zitiert: Binding, a. a. O.).

Bornhak, Conrad: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1909 (Zitiert: Bornhak, a. a. O.).

Birkmeyer, Karl: Das Strafrecht in seiner Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 2. Teil, 2. Aufl., Berlin 1904 (Zitiert: Birkmeyer, a. a. O.).

Blume, Wilhelm von: „Volksvertretung in den Ländern", im Handbuch der Politik, Bd. 3, Berlin und Leipzig 1921.

Davidsohn, Sally: Das Begnadigungsrecht, Erlanger Dissertation 1903 (Zitiert: Davidsohn, a. a. O.).

Ebermayer: Reichsstrafgesetzbuch, 3. Aufl., Berlin u. Leipzig 1925 (Zitiert: Ebermayer, a. a. O.).

Elsas, Hugo: Ueber das Begnadigungsrecht, Straßburger Dissertation 1888 (Zitiert: Elsas, a. a. O.).

Feuerbach, P. J. Anselm Ritter von: Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts, 8. Aufl., Gießen 1823 (Zitiert: Feuerbach, a. a. O.).

Fleischmann, Max: „Abolition", in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 1. Bd., 2. Aufl., Tübingen 1911 (Zitiert: Fleischmann, a. a. O.).

Freytagh-Loringhoven, Axel Freiherr von: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924 (Zitiert: v. Freytagh-Loringhoven, Weim. Verf.).

Fritzschen, Fritz: Das landesherrliche Abolitionsrecht, Freiburger Dissertation 1906 (Zitiert: Fritzschen, a. a. O.).

Giese, Friedrich: „Die Verfassung des Freistaates Preußens“ im Preußischen Verwaltungsblatt, Bd. 42, Berlin 1921.
Giese, Friedrich: „Staatsrat“ in: Politisches Handwörterbuch, Bd. 2, Leipzig 1923.
Giese, Friedrich: „Landtag“ in: Politisches Handwörterbuch, Bd. 2, Leipzig 1923.
Giese-Volkmann: Die Preußische Verfassung vom 30. November 1920, 2. Aufl., Berlin 1926 (Zitiert: Giese-Volkmann, a. a. O.).
Gmelin, Hans: „Die übrigen Länder“ im Handbuch der Politik, Bd. 3, Berlin u. Leipzig 1921.
Gmelin, Hans: „Zweikammersystem“ in: Politisches Handwörterbuch, Bd. 2, Leipzig 1923.
Hartung, Fritz: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 2. Aufl., Leipzig 1922 (Zitiert: Hartung, a. a. O.).
Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Berlin 1923 (Zitiert: Hatschek, a. a. O.).
Heimberger, Joseph: Das landesherrliche Abolitionsrecht, Leipzig 1901 (Zitiert: Heimberger a. a. O.).
Helfritz, Hans: Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1924 (Zitiert: Helfritz, a. a. O.).
Hempfing, Karl: „Umschau November 1920“ in: Preußisches Verwaltungsblatt, Bd. 42, Berlin 1921.
Huber, Rudolf: Die Verfassung des Freistaats Preußen, Mannheim 1921 (Zitiert: Huber, a. a. O.).
Hue de Grais, Graf: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 23. Aufl., Berlin und Leipzig 1926 (Zitiert: Hue de Grais, a. a. O.).
Jastrow: „Gibt es unter der Herrschaft der Reichsjustizgesetze noch ein Recht zur Niederschlagung von Untersuchungen (Abolition)?“ in: Der Gerichtssaal, Bd. 34, Stuttgart 1883.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1900 (Zitiert: Jellinek, a. a. O.).
John, Richard: Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich nebst Einführungsgesetz, 1. Bd., Erlangen 1884 (Zitiert: John, a. a. O).
Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre in der Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, herausgegeben von Kohlrausch-Kaskel-Spiethoff, Berlin 1925 (Zitiert: Kelsen a. a. O.).
Koellreutter, Otto: „Die neuen deutschen Landesverfassungen“ in: Deutsche Juristenzeitung, Berlin 1921.
Koellreutter, Otto: „Preußen“ in: Politisches Handwörterbuch, Bd. 2, Leipzig 1923.

Kries, August von: Lehrbuch des Deutschen Strafprozeßrechts, Freiburg i. Br. 1892 (Zitiert: v. Kries, a. a. O.).

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 3, 5. Aufl., Tübingen 1913 (Zitiert: Laband, a. a. O. III).

Liszt, Franz von: Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, 21. und 22. Aufl., Berlin und Leipzig 1919 (Zitiert: v. Liszt, a. a. O.).

Löb: Das Begnadigungsrecht, Gießener Dissertation 1881 (Zitiert: Löb, a. a. O.).

Löwe-Rosenberg: Die Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich. Kommentar. 7. Aufl., Berlin und Leipzig 1927 (Zitiert: Löwe-Rosenberg, a. a. O.).

Mann, Werner: Die Rechtsnatur des preußischen Staatsrats. Breslauer Dissertation 1926 (Zitiert: Mann, a. a. O.).

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Teil, 7. Aufl., München und Leipzig 1914 (Zitiert: Meyer-Anschütz, a. a. O. I.).

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 3. Teil, 7. Aufl., Berlin und Leipzig 1919 (Zitiert: Meyer-Anschütz, a. a. O. III.).

Meißner, Otto: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder ,Berlin 1921 (Zitiert: Meißner, a. a. O.).

Ortloff, Hermann: „Das Begnadigungsrecht im konstitutionellen Rechtsstaate" im Archiv für Strafrecht (Goltdammers Archiv), Bd. 45, Berlin 1897.

Piloty, Robert von: „Die neue preußische Verfassung" im „Archiv für öffentliches Recht", Bd. 40, Tübingen 1921.

Poetzsch: Handausgabe der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 2. Aufl., Berlin 1921 (Zitiert: Poetzsch, R.V.).

Preuß, Hugo: „Die Verfassung des Freistaats Preußen" in: Deutsche Juristenzeitung, Berlin 1920.

Preuß, Hugo: „Die Verfassung des Freistaats Preußen" im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1921, Bd. 10.

Rehm: „Landtag" im Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Bd., Tübingen 1913 (Zitiert: Rehm, a. a. O.).

Salchow, I. C. D.: Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts, 2. Aufl., Halle 1817 (Zitiert: Salchow, a. a. O.).

Schelcher, Walter: „Das parlamentarische System" im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 42, Tübingen 1922.

Schwartz: Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. Mit Kommentar. Berlin 1914 (Zitiert: Schwartz, a. a. O.).

Stier-Somlo, Fritz: Die Verfassung des Freistaats Preußen, Berlin 1921 (Zitiert: Stier-Somlo, P.V.).
Stier-Somlo, Fritz: Preußisches Verfassungsrecht, Bonn 1922 (Zitiert: Stier-Somlo, Pr.Verf.R.).
Stier-Somlo, Fritz: „Die verfassungsmäßigen Rechte des preußischen Staatsrats und die Folgen ihrer Nichtbeachtung" im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 42, Tübingen 1922.
Vogels, Alois: Die preußische Verfassung, 2. Aufl., Berlin 1927 (Zitiert: Vogels, a. a. O.).
Waldecker, Ludwig: Die Verfassung des Freistaats Preußen, Berlin 1921 (Zitiert: Waldecker, a. a. O.).

Materialien.

Entwurf der künftigen Reichsverfassung (allgemeiner Teil), herausgegeben im Auftrage des Reichsamts des Innern, Berlin 1919.
Berichte der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung 1919, Nr. 21. Bericht und Protokolle des Achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1920 (Zitiert: Protokolle).
Sammlung der Drucksachen der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung (Anlagen zu den Sitzungsberichten), Tagung 1919/21, Berlin 1921:
Drucksache Nr. 2000: Entwurf einer Verfassung für Preußen.
Drucksache Nr. 3120 A: Bericht des 12. (Verfassungs-) Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung für Preußen — Drucksache Nr. 2000 (Zitiert: Ausschußberichte).
Drucksache Nr. 3120 B: 12. (Verfassungs-) Ausschuß. Wörtliche Niederschrift der Verhandlungen über den Entwurf einer Verfassung für Preußen -- Drucksache Nr. 2000.
Sitzungsberichte der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung, Tagung 1919/21, Bd. 9—11 (Zitiert: Sitzungsberichte).
Drucksachen des Preußischen Staatsrats aus 1921, Nr. 147, aus 1922, Nr. 8 und 140.
Sitzungsberichte des preußischen Staatsrats aus 1921 und 1922.
Die gesamten Materialien zu dem Gerichtsverfassungsgesetz und dem Einführungsgesetz zu demselben vom 27. Januar 1877, herausgegeben von C. Hahn, 1. Abt., 2. Aufl., Berlin 1883 (Zitiert: Hahn, a. a. O.).

A. Einleitung.

§ 1.

Begriff der Verantwortungsfreiheit.

Die zwei wichtigsten Rechte, die den Abgeordneten die freie Ausübung ihres Berufes gewährleisten, sind die Immunität und die Verantwortungsfreiheit. Der Sprachgebrauch faßt freilich oft beides unter der Bezeichnung Immunität zusammen.[1] Die Verantwortungsfreiheit ist aber wohl zu unterscheiden von der Immunität, wonach die Abgeordneten während der Sitzungsperioden wegen irgendwelcher strafbarer Handlungen nicht zur Verantwortung gezogen werden dürfen.[2] Verantwortungsfreiheit bedeutet, daß kein Abgeordneter zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmungen oder wegen der in Ausübung seines Amtes getanen Aeußerungen gerichtlich, dienstlich oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden darf, vor allem weder strafrechtlich, noch zivilrechtlich, noch disziplinarisch.

So darf nach Art. 36 R.V. kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Aeußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden, nach § 11 St.G.B. kein Mitglied eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Staats außerhalb der Versammlung, zu welchem das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Aeußerung zur Verantwortung gezogen werden. Hierbei ist zu bemerken, daß § 11 St.G.B. nicht nur die Verantwortungsfreiheit von Strafgesetzen, sondern die Verantwortungsfreiheit schlechthin ausspricht, sodaß diese Bestimmung systematisch an einer falschen Stelle steht.[3]

Während Preußen keine Bestimmung über die Verantwortungsfreiheit der Mitglieder des Landtags kennt, weil Art. 36

1) Vgl. z. B. Kelsen, a. a. O. S. 355.
2) Helfritz, a. a O. S. 65.
3) Schwartz, a. a. O., Anm. 4 zu § 11 S. 61: „Wenn die Voraussetzung des § 11 vorliegt, muß jedes Verfahren, welches ein Ziehen zur Verantwortung bezweckt, unterbleiben, nicht bloß das strafrechtliche, sondern auch das disziplinar- und zivilrechtliche"

R.V. eine Bestimmung ist, welche die Verantwortungsfreiheit für die Mitglieder aller Landtage ausdrücklich ausspricht, hat es im Art. 35 der Verfassung vom 30. November 1920 eine Vorschrift geschaffen, die die Verantwortungsfreiheit auch für die Mitglieder des Staatsrats ausdrücklich ausspricht. Gegenstand dieser Arbeit soll es sein, zu untersuchen, ob diese Bestimmung rechtsgültig ist.

§ 2.

Die Stellungnahme von Wissenschaft und Praxis zu der Frage der Rechtsgültigkeit des Art. 35 P.V.

Es soll kurz dargetan werden, wie Wissenschaft und Praxis sich zu dieser Frage stellen.

Die Materialien schweigen sich über die Frage der Rechtsgültigkeit des Art. 35 P.V. vollständig aus.

Die Praxis des Staatsrechts geht von der Rechtsbeständigkeit des Art. 35 P.V. aus.[1] Die Gerichte und Disziplinarbehörden hatten bis jetzt noch nicht Gelegenheit, die Rechtsgültigkeit des Art. 35 P.V. an Hand eines Falles zu prüfen.

Die Wissenschaft ist über die Rechtsgültigkeit des Art. 35 P.V. geteilter Meinung.

Nach Waldecker[2] war und ist die Vorschrift nicht unbedenklich, soweit Strafprozeß und Strafrecht reichsrechtlich geordnet sind, denn es bedürfe einer reichsrechtlichen Ermächtigung, wenn jemand dem kraft dieser Bestimmungen zuständigen Richter entzogen werden solle (Art. 105 R.V.). Eine solche reichsrechtliche Ermächtigung finde sich in Art. 36 R.V. nur für die Landtagsabgeordneten, der Staatsrat gehöre aber nicht zum Landtag. Es frage sich deshalb, ob er nicht Kammer im Sinne des § 11 St.G.B. sei. Dem Landesrecht bleibe es vorbehalten, was es als Kammer im Sinne des § 11 St.G.B. angesehen wissen wolle. Demnach scheine Art. 35 entschieden darauf zu deuten, daß der Staatsrat doch eine Kammer sei, man habe aber bei der Beratung die Auffassung, daß der Staatsrat eine Kammer sei, energisch abgelehnt. Offenbar habe man angenommen, das Landesrecht könne über § 11 St.G.B. hinaus jede beliebige Person ihrem gesetzlichen Richter entziehen. Diese Ansicht sei aber falsch. „Deshalb versagt Art. 35, soweit durch ihn eine auf reichsrechtlichen Bestimmungen beruhende strafrechtliche oder überhaupt gerichtliche Verfolgung verhindert werden soll. Bedeutsam bleibt Art. 35 aber für die An-

---

1) Beschluß des Staatsratsverfassungsausschusses vom 16. Dezember 1921.
2) Waldecker, a. a. O. S. 94/95.

wendungsgebiete preußischen Rechts. Bei Disziplinaruntersuchungen ist die gleiche Unterscheidung zu machen; denn die preuß. Verf. kann Grundgesetze des Reichsbeamtenrechts nicht außer Kraft setzen: für preuß. Beamte gilt also das Privileg des Art. 35, für Reichsbeamte nicht."[3]

Auch nach Vogels[4] ist es zweifelhaft, ob Art. 35 P.V. mit dem reichsrechtlichen Grundsatz des Art. 105 R.V., wonach niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, zu vereinbaren ist. Entscheidend sei, ob § 11 des Reichsstrafgesetzbuches zutreffe. Da der Staatsrat nicht als gesetzgebende Versammlung und damit auch nicht als Kammer im w. S. aufgefaßt werden könne, wäre die Frage, ob Art. 35 P.V. mit dem reichsrechtlichen Grundsatz des Art. 105 R.V. zu vereinbaren ist, zu verneinen. Entsprechend der Praxis des Staatsraats geht aber Vogels in seinen nachfolgenden Erläuterungen von der Unterstellung der Rechtsgültigkeit des Art. 35 P.V. aus.

Mann, für den der Streit über die Rechtsgültigkeit des Art. 35 P.V. der Anlaß zu einer Untersuchung über die Frage der Rechtsnatur des preußischen Staatsrats ist,[5] ist der Ansicht, daß der preußische Gesetzgeber befugt ist, durch Art. 35 P.V. den Mitgliedern des Staatsrats Immunität, d. h. Verantwortungsfreiheit in dem in § 1 dieser Arbeit erläuterten Sinne zu gewähren, soweit es sich um die Befreiung von der Geltung der Gesetze handelt, die zu den vom Landesgesetzgeber zu regelnden Materien gehören, worunter insbesondere Landesstrafgesetze nach § 2 E.G. St.G.B. und preußische Disziplinargesetze fallen. Dagegen könne die Vorschrift nicht Reichsbeamte von der Geltung des Reichsdisziplinarrechts befreien, da dieses in dem Reichsbeamtengesetz geregelt sei, welches die Möglichkeit eines Eingriffes des Landesgesetzgebers nicht vorsehe. Sie sei auch bezüglich der Befreiung von der Geltung der Reichsstrafgesetze ungültig. Denn die Mitglieder des Staatsrats seien weder Abgeordnete eines Landtags im Sinne des Art. 36 R.V., noch einer Kammer im Sinne des § 11 St.G.B., noch lasse sich die Gültigkeit des Art. 35 P.V. in dieser Beziehung aus anderen Gesichtspunkten rechtfertigen, so von dem Gesichtspunkt, daß die Gewährung der Immunität einen Verzicht des Staates auf Geltendmachung des ihm zustehenden Strafanspruchs bedeutet. Trotz der Bestimmung des Art. 7, Ziffer 2 R.V. (Art. 4, Ziffer 13 a.R.V.) und der Kodifikation des Straf- und Straf-

3) Waldecker, a. a. O. S. 95.
4) Vogels, a. a. O. S. 93.
5) Mann, Die Rechtsnatur des preußischen Staatsrats, Breslauer Dissertation 1926.

prozeßrechts stehe den Ländern, also auch Preußen, der Strafanspruch zu. Preußen könne aber auf sein Hoheitsrecht, die Bestrafung des Rechtsbrechers vorzunehmen, nicht verzichten, da ein solcher in dem vom Reiche aufgestellten einheitlichen Strafrechte nicht vorgesehen sei. So kommt Mann zu dem Schluß, daß Art. 35 P.V., sofern er in das Reichsstraf- und Reichsdisziplinarrecht eingreift, mit dem Reichsrecht nicht im Einklange steht.[6]

Nach Giese-Volkmann[7] ist jedoch die Verträglichkeit des Art. 35 P.V. mit dem Reichsrecht zu Unrecht angezweifelt worden. Die Vorschrift des Art. 35 P.V. werde durch § 11 St.G.B. gedeckt, denn der Staatsrat sei zwar kein Landtag, jedoch im Hinblick auf Art. 42 Abs. 4 P.V. eine gesetzgebende Versammlung, daher eine Kammer im weiteren Sinne gemäß § 11 St.G.B.

Der gleichen Ansicht wie Giese-Volkmann ist Huber.[8]

---

6) Mann, a. a. O. S. 46—49
7) Giese-Volkmann, a. a. O. S. 122
8) Huber, a. a. O. S. 72.

B. Hauptteil.

Keine der angeführten Lösungen kann vollständig befriedigen. Es fehlt vor allem an der Klarheit der Fragestellung. Es müssen getrennt behandelt werden die Fragen, ob der Art. 35 P. V. gültig ist hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit in

1. strafrechtlicher Beziehung,
2. zivilrechtlicher Beziehung,
3. diziplinarrechtlicher Beziehung.

Bei jedem der drei Rechtsgebiete wiederum wird zu prüfen sein, wie es mit der Gültigkeit dieser Bestimmung

a) hinsichtlich der preußischen Landesgesetze,
b) hinsichtlich der außerpreußischen Landesgesetze,
c) hinsichtlich der Reichsgesetze steht.

1. Abschnitt:

Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit in strafrechtlicher Beziehung?

Es soll zunächst untersucht werden, ob und bejahendenfalls inwieweit Art. 35 P.V. in strafrechtlicher Beziehung gültig ist. Die Verantwortungsfreiheit in strafrechtlicher Beziehung ist am wichtigsten, weshalb wohl die im § 2 angeführten Autoren die Verantwortungsfreiheit in den anderen Beziehungen garnicht oder nur kurz berührt haben.

Um zu einer klaren Entscheidung zu kommen, muß festgestellt werden, was es rechtlich bedeutet, wenn der Gesetzgeber festsetzt, daß gewisse Personen wegen gewisser Straftaten nicht verfolgt werden dürfen.

Die Gewährung der Verantwortungsfreiheit ist wesensverwandt mit der Begnadigung, welche in die Begnadigung im weiteren Sinne (Abolition) und die Begnadigung im engeren Sinne zerfällt. Die Begnadigung im e. S. stellt sich dar als ganzer oder teilweiser Verzicht auf die Vollstreckung einer bereits rechtskräftig erkannten Strafe, die Begnadigung im w. S. (Abolition) als Niederschlagung eines Verfahrens vor der rechtskräftigen gerichtlichen Aburteilung des Delikts. Abolition und

Begnadigung im e. S. kommen gewöhnlich für einen Einzelfall vor. Kommen beide Arten der Begnadigung als eine generelle Begnadigung einer ganzen Verbrecherklasse vor, so spricht man von Amnestie. Die Amnestie kann also als Abolition und als Begnadigung i. e. S. vorkommen.

Die Gewährung der Verantwortungsfreiheit ist nun nicht Begnadigung im e. S., da es sich nicht um einen Verzicht auf die Vollstreckung einer bereits rechtskräftig erkannten Strafe handelt. Sie ist Abolition, und zwar Abolition als Amnestie.

Man versteht unter Abolition zunächst nur Niederschlagung eines bereits anhängigen Verfahrens, das noch nicht bis zur Rechtskraft des Urteils vorgeschritten ist. Abolition kann aber auch vorkommen, wenn die Straftat bereits begangen ist, ein Verfahren aber noch nicht eingeleitet ist. Dann wird die Einleitung eines Strafverfahrens wegen der abolierten Straftat verhindert. Es können auch schließlich Straftaten aboliert werden, die in der Zukunft begangen werden; dann liegt eine Abolition von Straftaten unter der Bedingung vor, daß sie begangen werden.[1] Eine solche Abolition ist die Gewährung der Verantwortungsfreiheit, und zwar Abolition als Amnestie, da sie eine Abolition für eine Klasse von Menschen ist.

Um zu einer richtigen Entscheidung zu kommen, wird es nötig sein, das Wesen der Abolition festzustellen, das in der Wissenschaft sehr bestritten ist.

Von den alten Strafrechtslehren sehen Feuerbach[2] und Salchow[3] die Abolition als Aufhebung einer gesetzlich verdienten Strafe durch die höchste Gewalt im Staate an. Durch die Abolition werde das Verbrechen getilgt. Beide sehen die Abolition als unmittelbaren Verzicht auf die Vollstreckung des Strafanspruchs an.

Dieser Ansicht wird von Heimberger unter Berufung auf Böhmer und Meister entgegengehalten, daß die Abolition auch mittelbar auf das Verbrechen einwirke durch seine prozessualen Wirkungen. Er bezeichnet die Abolition als Prozeßhinderungsgrund.[4]

Die Abolition ist nun nicht eine Einrichtung prozeßrechtlicher Natur, sondern ein dem Staats-

1) Davidsohn (a. a. O. S. 34/35) hält eine Abolition vor Begehung der Tat für ausgeschlossen, weil sie dem ganzen inneren Wesen der Gnade widerspreche. Warum eine solche Abolition dem Wesen der Gnade widersprechen soll, ist nicht ersichtlich.
2) Feuerbach, a. a. O. § 62 S. 64.
3) Salchow, a. a. O. § 32 S. 21.
4) Heimberger, a. a. O. S. 6/7.

recht angehörendes Gebilde, das prozeßrechtliche Wirkungen ausübt.[5]

Als ein Gebilde des Staatsrechts könnte die Abolition ein Akt der Gesetzgebung, ein Akt der Rechtssprechung oder ein Akt der Verwaltung sein. Die Ansicht, daß die Abolition ein Akt der Gesetzgebung oder Rechtssprechung sei, wird nur vereinzelt vertreten.[6] Die Abolition ist nach allgemeiner Ansicht als ein Akt der Verwaltung anzusehen, und zwar als ein Akt der Justizverwaltung.[7] Auch Art. 35 P.V. ist materiell als ein Akt der Justizverwaltung anzusehen, wenn er auch formell Gesetz, und zwar formelles Verfassungsrecht ist.

Bei der Frage nach dem Inhalt dieses Verwaltungsaktes geht man in den Ansichten schon mehr auseinander.

Nach der einen Ansicht ist die Abolition ein Befehl, daß eine Strafverfolgung unterbleiben oder nicht fortgesetzt werden solle, und zwar kein gewöhnlicher, sondern ein eigentümlich gearteter Befehl, eine Aeußerung eines ius eminens des Staates, welches weder durch Gesetz noch durch Richterspruch gebunden sei.[8]

Diese Auffassung von der Abolition als Befehl haftet aber zu sehr an der Form, in der sie sich regelmäßig vollzieht, und berücksichtigt nicht das Wesen der Abolition. Das Wesen der Abolition stellt sich dar als Verzicht auf Feststellung des eventuellen Strafanspruchs (Strafklagerecht) und damit auf den Strafanspruch selbst, wenn dem Verzichtenden der Strafanspruch zusteht.[9]

So kann man schließlich mit Heimberger[10] sagen, daß die Abolition und damit auch die Gewährung der Verantwortungsfreiheit als eine besondere Art der Abolition ihrer rechtlichen Natur nach ein als Prozeßhinderungsgrund sich charakterisierender Akt der Justizverwaltung, bestehend in dem Verzicht auf Feststellung des etwa vorhandenen Strafanspruchs ist.

---

5) Derselbe a. a. O. S. 7.

6) So z. B. Löb, a. a. O. S. 7, der die Abolition als ein Akt der Gesetzgebung und Rechtssprechung zugleich ansieht.

7) So: Laband, a. a. O. III, S. 507; Meyer-Anschütz, a. a. O. III, S. 749, Fleischmann a. a. O. S. 51; Elsas, a. a. O. S. 18 ff; v. Liszt, a. a. O. S, 274; Heimberger, a. a. O. S. 8; Hatschek, a. a. O. S. 574, Fritzschen, a. a. O. S, 23, Davidsohn, a. a, O, Seite 31.

8) Laband, a. a. O. III, S. 507 ff; Meyer-Anschütz, a. a. O. III, S. 749; Löwe-Rosenberg, a. a. O., Titel 2 B, Anm. 9, S. 1032; RGStr. Bd. 28, S. 422.

9) RGStr. Bd. 33, S. 205/206. Derselbe Senat hat seine Ansicht, die er im Bd. 28 ausgesprochen hat, revidiert; Heimberger, a. a. O. S. 11; v. Liszt, a. a. O. S. 275; Binding, a. a. O. S. 312/313; Elsas, a. a. O. S. 12/13; Davidsohn, a. a. O. S. 27; Fritzschen, a. a. O. S. 43; Ebermayer, a. a. O. S. 92.

10) Heimberger, a. a. O. S. 12.

Wenn nun die Frage zu untersuchen ist, ob Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortungsfreiheit ist, so läuft es auf die Frage hinaus, ob und inwieweit Preußen der Strafanspruch zusteht und ob es auf diesen verzichten kann, oder ob es wenigstens einen Anspruch auf Feststellung eines ihm nicht zustehenden Strafanspruchs hat und auf diesen verzichten kann.

a) § 3. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der preußischen Landesstrafgesetze?

Nach Art. 4 Ziff. 13 a. R.V. hatte und jetzt nach Art. 7 Ziff. 2 und 3 R.V. hat das Reich die Befugnis zur Gesetzgebung über das Strafrecht und den Strafprozeß. Das Reich hat von dieser Befugnis Gebrauch gemacht durch die Kodifikation des Strafrechts im Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 und des Strafprozeßrechts in der Strafprozeßordnung vom 1. Februar 1877. Mit dem Inkrafttreten des Strafgesetzbuches trat das Landesstrafrecht, insoweit dasselbe Materien betrifft, welche Gegenstand des Strafgesetzbuches sind, außer Kraft (§ 2 Abs. 1 E.G.St.G.B.) Nach § 2 E.G.St.G.B. blieben aber in Kraft die besonderen Vorschriften des Landesstrafrechts, namentlich über strafbare Verletzungen der Preßpolizei-, Post-, Steuer-, Zoll-, Fischerei-, Jagd-, Forst- und Feldpolizeigesetze und über den Holz-(Forst-)Diebstahl.

Soweit nun dem Landesgesetzgeber die Befugnis zusteht, Landesstrafgesetze zu erlassen, ist es unbestritten, daß hinsichtlich der durch Landesstrafgesetz bedrohten Handlungen der Strafanspruch und der Anspruch auf Feststellung des Strafanspruchs den Ländern zusteht, und daß die Länder nach ihrem Belieben auf den Anspruch auf Feststellung der Strafansprüche und damit auf die Strafansprüche selbst verzichten können.[1]

Demgemäß ist Art. 35 P.V. insoweit gültig, als durch ihn die Verantwortungsfreiheit von preußischen Landesstrafgesetzen ausgesprochen wird.

Allerdings ist die Verantwortungsfreiheit von preußischen Landesstrafgesetzen von keiner praktischen Bedeutung. Ein Mitglied des Staatsrats kann sich in Ausübung seines Amtes schwerlich auf den Gebieten vergehen, die den Ländern zur Straf-

1) v. Kries, a. a. O. S. 104 ff; Mann, a. a. O. S. 46/47.

gesetzgebung vorbehalten sind. Praktisch wird es hauptsächlich vorkommen, daß ein Mitglied des Staatsrats in Ausübung seines Amtes gegen Reichsstrafgesetze verstößt.

b) § 4. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der Reichsstrafgesetze, bei denen nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist und gegen die von Staatsratsmitgliedern innerhalb Preußens verstoßen wird?

Es soll daher im folgenden untersucht werden, ob Art. 35 P.V. gültig ist hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit von Reichsstrafgesetzen, d. h. ob Preußen hinsichtlich der Reichsstrafgesetze der Strafanspruch zusteht und ob es auf diesen Strafanspruch verzichten kann, oder ob Preußen wenigstens der Anspruch auf Feststellung eines ihm nicht zustehenden Strafanspruchs zusteht und auf diesen verzichten kann.

Bei der Untersuchung dieser Frage soll von der Zeit vor dem Zusammenschluß der deutschen Einzelstaaten zum Norddeutschen Bund bezw. Deutschen Reich ausgegangen werden. Damals waren die Einzelstaaten unbestritten Inhaber der Strafansprüche und konnten nach Belieben auf diese verzichten. Es fragt sich nun, ob sich an dieser Rechtslage etwas durch den Zusammenschluß der Länder zum Reich geändert hat.

Es gilt der Grundsatz, daß dem Reich nur die Rechte zustehen, die ihm in der Reichsverfassung oder später ausdrücklich beigelegt worden sind, und daß den Ländern die früheren Rechte zustehen, es sei denn, daß sie ihnen ausdrücklich entzogen sind.[2] Es wird also zu prüfen sein, ob den Ländern die Strafansprüche entzogen und auf das Reich übertragen sind.

Sind die Strafansprüche der Länder beseitigt durch Art. 4 Ziff. 13 a. R.V. (jetzt Art. 7 Ziff. 2 R.V.)? Durch diese Bestimmung wollten die Länder, als sie sich zum Reiche zusammenschlossen, ein einheitliches Recht, aber nicht eine einheitliche Strafgewalt schaffen, ihre aus den strafbaren Handlungen entspringenden Strafansprüche wollten sie dem Reiche nicht abtreten. Die Strafgewalt ist eines der wichtigsten staatlichen Rechte, ohne die ein Staat nicht gedacht werden kann. Soll man nun annehmen, daß sich die Länder dieses Rechtes bis auf den Rest, der ihnen nach § 2 E.G.St.G.B. bliebe, entkleidet haben? Mit der Aufgabe dieses Rechts hätten die Länder auf ihre Staatlichkeit verzichtet, und man kann doch nicht annehmen,

---

2) RGStr. Bd. 33 S. 209.

daß die Bundesstaaten (jetzt Länder), als sie den ewigen Bund mit dem Namen „Deutsches Reich" schlossen, sich des Charakters als Staaten entkleiden wollten. Denn „wenn ein Staat seinen Anspruch auf Gehorsam gegenüber seinen Untertanen und damit auf Bestrafung des Ungehorsams entsagt, indem er diesen Anspruch einem anderen Staatswesen zu dessen eigenem Rechte überträgt und sich also der Möglichkeit beraubt, mit Wirksamkeit zu befehlen, d. h. seinen Herrscherwillen nötigenfalls zwangsweise zur Durchführung zu bringen, dann kann er wohl kaum mehr als Staat betrachtet werden. Die Aussicht, von jenem anderen Staatswesen im Wege der Delegation das zur Fristung des staatlichen Lebens nötige Quantum Zwangsgewalt übertragen zu bekommen, könnte den Verlust an eigenem Herrschaftsrecht, welches für den Staat wesentlich ist, nicht ersetzen."[3]

Aus Art. 4 Zff. 13 a. R.V. (jetzt Art. 7 Zff. 2 R.V.) läßt sich also nicht schließen, daß die Länder ihre Strafansprüche auf das Reich übertragen haben. Durch diese Bestimmung ist dem Reich nur die Macht zugestanden, im Interesse der Rechtseinheit die Normen aufzustellen, nach welchen die Länder in strafrechtlicher Beziehung von ihren Untertanen Gehorsam fordern.[4]

Auch das dem Reich nach Art. 4 a. R.V. (jetzt Art. 15 R.V.) zustehende Recht der Beaufsichtigung hinsichtlich des Strafrechts läßt nicht den Schluß zu, daß die Strafansprüche nicht den Ländern, sondern dem Reich zustehen, denn „dieses Beaufsichtigungsrecht hat das Reich nicht zum Zweck der Kontrolle darüber, ob die ihm erwachsenen Strafansprüche von den Einzelstaaten in der Tat auch zur Vollstreckung gebracht werden, sondern, damit es die vereinbarte einheitliche Anwendung des gemeinsamen Rechts auf die den Einzelstaaten entstandenen Ansprüche und die Erfüllung der von den Bundesstaaten übernommenen Verpflichtung, „das im Bundesgebiet geltende Recht zu schützen", überwachen könne."[5]

Man kann ferner aus der Bestimmung des § 452 (früher § 484) St.P.O. positiv den Schluß ziehen, daß den Ländern die Strafansprüche zustehen. Nach dieser Bestimmung steht dem Reichspräsidenten (früher dem Kaiser) das Recht der Begnadigung in den Fällen zu, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat, also nur ausnahmsweise. Im Regelfalle steht das Begnadigungsrecht den Einzelstaaten zu. Begnadigung ist Verzicht auf den bereits rechtskräftig festgestellten Strafanspruch. Man wird nun dar-

3) Heimberger, a. a. O S. 32.
4) Heimberger, a. a. O. S. 31.
5) Derselbe, a. a. O. S. 34/35.

aus, daß die Einzelstaaten in Sachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat, auf den Strafanspruch verzichten können, den Schluß ziehen dürfen, daß den Einzelstaaten in diesen Sachen auch der Strafanspruch zusteht.[6] Dagegen steht in Sachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz entscheidet, der Strafanspruch dem Reiche zu (s. S. 35). In den folgenden Ausführungen dieses Paragraphen sollen daher diese Sachen ausgenommen und im § 6 behandelt werden.

Der Strafanspruch steht den Ländern auch dann zu, wenn das Reichsgericht als Revisionsinstanz über den Strafanspruch entscheidet. Denn „auch das Reichsgericht als Revisionsinstanz entscheidet, obwohl eine Gerichtsbarkeit des Reichs in seiner verfassungsmäßigen Ueberordnung über die Einzelstaaten darstellend, nicht über Strafansprüche und Strafklagerechte des Reichs, sondern über solche der Einzelstaaten."[7] „Die strafprozessuale Aufgabe des Reichsgerichts ist im wesentlichen keine andere als die der Strafgerichte der Einzelstaaten. Diese ist die .... rechtliche Geltendmachung des staatlichen[8] Strafrechts ...., die Aufgabe des Strafprozesses in jedem einzelnen Falle besteht darin, zu ermitteln und festzustellen — für das Reichsgericht nachzuprüfen —, ob ein Anspruch des Staates[9] auf Bestrafung des Angeklagten besteht oder nicht."[10] Dieselbe Strafsache wechselt nicht, wie von v. Kries[11] behauptet wird, im Instanzenzuge ihre staatsrechtliche Zugehörigkeit, so daß sie, während sie in der ersten Instanz dem Einzelstaat gehört, in der Revisionsinstanz dem Reiche gehört, sie bleibt Strafsache des Bundesstaats, aus welchem sie kommt, es ist nur ein Reichsorgan, das im Interesse gleichmäßiger Rechtssprechung zu ihrer Entscheidung berufen ist.[12]

Welchem von den verschiedenen Einzelstaaten steht nun der Strafanspruch zu? Nach § 7 St.P.O. ist der Gerichtsstand bei dem Gerichte begründet, in dessen Bezirk die strafbare Handlung begangen ist, nach § 8 St.P.O. bei dem Gericht, in dessen Bezirk der Angeschuldigte zur Zeit der Erhebung der Klage seinen Wohnsitz hat. Wenn nun ein Staatsratsmitglied gegen ein Reichsstrafgesetz verstoßen hat, bei dem nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, und ist der Gerichtsstand sowohl nach

---

6) So: Birkmeyer, a. a. O. S. 1101. Heimberger, a. a. O. S. 34/35.
7) So der Oberreichsanwalt in seinem Antrag auf Einstellung des Verfahrens in RGStr. Bd. 33, S. 206.
8) D. h. des einzelstaatlichen.
9) D. h. des Einzelstaates.
10) RGStr. Bd. 33 S. 210.
11) v. Kries, a. a. O. S. 103.
12) Heimberger, a. a. O. S. 41.

§ 7 als auch nach § 8 St.P.O. begründet,[13] wem steht dann der Strafanspruch zu?

Bei dieser Frage muß man von dem Wesen der Vorschriften des § 7 und 8 St.P.O. ausgehen. Sie sind Vorschriften der Strafprozeßordnung, die Regeln über das Strafverfahren aufstellt. Der Strafanspruch ist aber ein Staatshoheitsrecht. Hoheitsrechte werden durch strafprozessuale Vorschriften nicht berührt. Die §§ 7 und 8 St.P.O. stellen nur Regeln darüber auf, welchem Staate das Klagerecht zusteht, d. h. das Recht, den dem materiellen Recht, und zwar dem Staatsrecht angehörenden Strafanspruch in einem prozessualen Verfahren festzustellen. Strafklagerecht und Strafanspruch sind nicht gleichbedeutend.

Wenn man feststellen will, welchem Einzelstaate der Strafanspruch zusteht, so muß man von dem Wesen der Strafe ausgehen. Sie ist Sühne für den begangenen Rechtsbruch. Der Anspruch auf diese Sühne ist der Strafanspruch. Er kommt demjenigen Staate zu, dessen Rechtsordnung gebrochen ist. Wessen Rechtsordnung ist aber gebrochen? Ist es der Staat, auf dessen Gebiet der Täter wohnt, oder der Staat, auf dessen Gebiet die strafbare Tat begangen worden ist? Hierbei ist zu sagen, daß wie im internationalen Strafrecht das Territorialitätsprinzip gilt, es auch im innerdeutschen Strafrecht gilt. Der Strafanspruch steht dem Lande zu, in dessen Gebiet die strafbare Handlung begangen worden ist.[14]

Es ist nun festgestellt, daß jedem Einzelstaate, also auch Preußen der Strafanspruch hinsichtlich der durch Reichsstrafgesetz bedrohten Handlungen zusteht, wenn diese nicht in der ersten Instanz zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehören und wenn sie in dessen Gebiet begangen worden sind.

Es soll im folgenden untersucht werden, ob die Länder, also auch Preußen, über ihre Strafansprüche verfügen und vor allem verzichten können, d. h. ob ihnen das Abolitionsrecht zusteht.

Mannigfaltige Bedenken sind gegen den Fortbestand des einzelstaatlichen Abolitionsrechts geltend gemacht worden, wenn man von den Autoren absieht, die das einzelstaatliche Abolitionsrecht schon deshalb als beseitigt ansehen, weil den Einzelstaaten der Strafanspruch nicht mehr zustehe, sondern dem Reich.

---

13) Ein Gerichtsstand nach § 9 und 10 St.P.O. dürfte praktisch nicht vorkommen und soll daher außer Betracht gezogen werden.

14) So: Heimberger, a. a. O. S. 95; Birkmeyer, a. a. O. S. 1101; a. A.: Binding, a. a. O. S. 316; Fritzschen, a. a. O. S. 68.

So ist Beling[15] der Ansicht, das landesherrliche Abolitionsrecht sei beseitigt durch die Vorschrift des § 6 E.G.St.P.O., nach der die prozeßrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze für alle Strafsachen außer Kraft treten, deren Entscheidung in Gemäßheit des § 3 nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung zu erfolgen hat, insoweit nicht in der Strafprozeßordnung auf sie verwiesen ist. Die Vorschriften über das Abolitionsrecht seien prozeßrechtliche Vorschriften. In der Strafprozeßordnung seien sie nicht aufrechterhalten worden. Sie seien also gemäß § 6 E.G. St.P.O. außer Kraft getreten. Dieser Auffassung ist zu widersprechen. Wie schon erwähnt, ist die Abolition nicht eine Einrichtung prozeßrechtlicher Natur, sondern ein dem Staatsrecht angehörendes Gebilde, allerdings mit prozeßrechtlichen Wirkungen. Durch die Vorschrift des § 6, durch welche nur die prozeßrechtlichen Vorschriften des Landesrechts außer Kraft treten, ist das dem Staatsrecht angehörende Abolitionsrecht nicht beseitigt.[16] Die staatlichen Rechte, die früher den Ländern zustanden, sind aber nur insoweit beseitigt und auf das Reich übergegangen, als dies ausdrücklich bestimmt ist. Dies ist hinsichtlich des Abolitionsrechts nicht geschehen, also ist den Ländern das Abolitionsrecht geblieben.[17]

Auch die Einwendung Johns,[18] daß das Abolitionsrecht dem § 1 G.V.G. widerspreche, nach dem die richterliche Gewalt durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte ausgeübt wird, ist unbegründet, da ja die Abolition auf gesetzlicher Grundlage beruht.[19]

Aus demselben Grunde ist die Einwendung Ortloffs[20] unbegründet, daß das Abolitionsrecht durch § 152 St.P.O. beseitigt sei, wonach die Staatsanwaltschaft wegen aller gerichtlich strafbaren und verfolgbaren Handlungen einzuschreiten hat, soweit nicht ein anderes gesetzlich bestimmt ist.[20 a]

Nach Jastrow[21] ist das Abolitionsrecht der Länder ausgeschlossen durch § 16 G.V.G., der lautet: „Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.“ Er macht dieselben Bedenken gegen die Abolition im allgemeinen geltend wie sie Vogels[22] und

---

15) Bennecke-Beling, a. a. O. S. 610.
16) Heimberger, a. a. O. S. 13; Löwe-Rosenberg, a. a. O., Anm. 2. zu § 6 E.G.St.P.O. S. 38; Laband, a. a. O. III, S. 510.
17) Laband, a. a. O. III, S. 511.
18) John, a. a. O. S. 110.
19) Heimberger, a. a. O. S. 17 ff; Fritzschen, a. a. O. S. 45.
20) Ortloff, Goltdammers Archiv, Bd. 45, S. 227.
20 a) Elsas, a. a. O. S. 85; Heimberger, a. a. O. S. 23 f; Fritzschen, a. a. O. S. 45/46.
21) Jastrow, Der Gerichtssaal, 1883, S. 532 ff.
22) Vogels, a. a. O. S. 93.

Waldecker[23] gegen den Spezialfall der Abolition, die Gewährung der Verantwortungsfreiheit, geltend machen, indem sie diese an Mitglieder des Staatsrats auf Grund des Art. 105 R.V., der dem § 16 G.V.G. gleich lautet, für bedenklich halten. Alle drei legen bei diesen Vorschriften das Hauptgewicht auf das Wort Richter. Der Gesetzgeber will aber betonen, daß niemand dem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, d. h. wenn schon jemand vor den Richter gestellt wird, muß er vor den gesetzlichen gestellt werden, er soll nicht vor ein Ausnahmegericht gestellt werden; eine Pflicht, jemand überhaupt vor den Richter zu stellen, ist durch diese Bestimmungen nicht vorgeschrieben.[24]

Nach diesen Ausführungen dürfen also die Länder auf die Strafansprüche, die ihnen zustehen, auch verzichten.

Wenn nun zugunsten einer Person eine Straftat aboliert wird, die in dem Gebiete eines anderen Staates wohnt als in dem, in welchem sie das Verbrechen begangen hat, und zwar bevor ein Strafverfahren eingeleitet ist, so sind die Wirkungen der Abolition verschieden, je nachdem welcher Staat aboliert, der „Begehungs"staat (Staat des forum delicti commissi) oder der „Wohnsitz"staat (Staat des forum domicilii).

Geht die Abolition vom „Begehungs"staat aus, also dem Inhaber des Strafanspruchs, so gehen die Strafklagerechte sämtlicher Einzelstaaten unter, da sie nur der Geltendmachung des jenem Staate zustehenden Anspruchs dienten.[25,26] Wenn also Preußen den Mitgliedern des Staatsrates Verantwortungsfreiheit gewährleistet von strafbaren Handlungen gegen Reichsstrafgesetze, bei denen nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, und wenn diese strafbaren Handlungen innerhalb Preußens began-

23) Waldecker, a. a. O. S. 94/95.

24) Heimberger, a. a. O. S. 21; Laband, a. a. O. III, S. 512; Elsas, a. a. O. S. 81; Fritzschen, a. a. O. S. 45.

25) Heimberger, a. a. O. S. 98. Zu einer anderen Auffassung kommt naturgemäß Laband, der eine Bestimmung des Verhältnisses der Einzelstaaten bei einer Abolition aus seiner Auffassung des Abolitionsaktes als eines Befehls zu gewinnen sucht. Da der Befehl seine Wirksamkeit nur auf diejenigen erstrecken kann, die zu seiner Befolgung verpflichtet sind, so komt Laband folgerichtig zu dem Schluß, daß die Wirksamkeit der Abolition auf die Behörden des Einzelstaates beschränkt ist, daß also die Strafklagerechte der anderen Staaten aufrecht erhalten bleiben, gleichviel welcher Staat aboliert, der Begehungsstaat oder der Wohnsitzstaat.

26) Anders liegt der Fall, wenn das nach § 7 oder § 8 St.P.O. zuständige Gericht die Untersuchung nach § 12 St.P.O. eröffnet hat. Dann tritt ein ausschließliches Verfügungsrecht eines der verschiedenen klageberechtigten Staaten ein, und es verzichtet der Staat, der Inhaber des Strafanspruchs ist, wenn er nicht mit dem die gerichtliche Untersuchung eröffnenden identisch ist, auf jede Beeinflussung der Behandlung des Falles (Heimberger, a. a. O. S.96). Dieser Fall interessiert hier aber nicht, da die Gewährung der Verantwortungsfreiheit einen Verzicht auf den Strafanspruch vor der Eröffnung eines Verfahrens enthält.

gen werden, so kann kein anderes deutsches Land mehr gegen das Mitglied des Staatsrats vorgehen, auch wenn in diesem anderen Lande ein Gerichtsstand nach § 8 St.P.O. begründet ist.

Zusammenfassend können wir als Ergebnis der Untersuchungen in diesem Paragraphen feststellen: Hat ein Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes eine strafbare Handlung begangen, die gegen ein Reichsstrafgesetz verstößt, bei dem nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, so darf es wegen dieser strafbaren Handlung überhaupt nicht verfolgt werden, wenn die strafbare Handlung innerhalb Preußens begangen ist,[27] selbst wenn in einem anderen deutschen Lande ein Gerichtsstand nach § 8 St.P.O. begründet ist.[28]

c) § 5. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der Reichsstrafgesetze, bei denen nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist und gegen die von Staatsratsmitgliedern außerhalb Preußens verstoßen wird?

Wenn das Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes in einem anderen deutschen Lande gegen ein Strafgesetz verstoßen hat,[1] dann ist Preußen nicht der strafanspruchsberechtigte, sondern lediglich ein strafklageberechtigter Staat, wenn ein Gerichtsstand nach § 8 St.P.O. in Preußen begründet ist. Geht die Abolition von einem strafklageberechtigten Staate aus, dann wirkt sie nur für dessen Gebiet.[2] Sie kann nicht gegenüber dem strafanspruchsberechtigten Begehungsstaat wirken, da der bloß klageberechtigte Wohnsitzstaat dem strafanspruchsberechtigten Begehungsstaat durch einen Verzicht auf sein Klagerecht dessen Strafanspruch nicht entziehen kann.[3] Ebensowenig wirkt die Abolition des bloß klage-

27) Das wird wohl in der Praxis der Regelfall sein, denn der Staatsrat und dessen Ausschüsse tagen in Berlin.

28) Wollte man der Ansicht Labands folgen, daß die Wirksamkeit der Abolition sich nur auf die Behörden des Einzelstaates beschränke, so dürfte ein Staatsratsmitglied wegen dieser strafbaren Handlungen nur in Preußen nicht verfolgt werden. Die Entscheidung würde dieselbe sein wie bei den im § 5 dieser Arbeit bezeichneten strafbaren Handlungen.

1) Auch das ist praktisch möglich, z. B. wenn der Staatsrat infolge von Unruhen in Preußen gezwungen ist, in einem anderen deutschen Lande zu tagen, oder wenn eine Kommission des Staatsrates aus irgendwelchen Gründen sich in einem anderen deutschen Lande aufhält.

2) A. A. Fritzschen (a. a. O. S. 78/79). Nach ihm wirkt jede von einem strafklageberechtigten Bundesstaate erfolgte Niederschlagung der Strafverfolgung in jedem Stadium des Verfahrens für das ganze Reich, da, wie nach § 5 Ziff. 2 St.G.B. die strafausschließende Wirkung der ausländischen Abolition gegenüber dem Inlande in jedem Stadium des Verfahrens anerkannt ist, dies auch für das Verhältnis der Einzelstaaten untereinander gilt.

3) Heimburger, a. a. O. S. 98.

berechtigten Staates gegenüber den anderen bloß klageberechtigten Staaten, da sie ebenso wie der abolierende Staat ein selbständiges Klagerecht haben, das ihnen der auch nur strafklageberechtigte Staat nicht nehmen kann.[4]

Wenn also ein Mitglied des Staatsrats in Ausübung seines Amtes gegen ein Reichsstrafgesetz, bei dem nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, außerhalb Preußens verstößt, so hat hiernach die Gewährung der Verantwortungsfreiheit nur die Wirkung, daß es von preußischen Gerichten nicht verfolgt werden darf, da Preußen auf sein Strafklagerecht verzichtet hat. Dagegen könnte es von außerpreußischen Gerichten verfolgt werden, wenn die Zuständigkeit nach § 7 und § 8 St.P.O. gegeben ist.

Es dürfte aber auch außerhalb Preußens nicht verfolgt werden, wenn von Reichswegen die Verantwortungsfreiheit den Mitgliedern des Staatsrats gewährleistet wäre.

Es gibt zwei Bestimmungen von Reichswegen, die die Verantwortungsfreiheit von Abgeordneten für Aeußerungen und Abstimmung in Ausübung des Abgeordnetenberufs gewährleisten: der Art. 36 R.V. für die Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags, der § 11 St.G.B. für die Mitglieder eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Bundesstaats. Die Mitglieder des Staatsrats würden auch dann verantwortungsfrei sein, wenn sie außerhalb Preußens gegen ein Reichsstrafgesetz verstoßen, das nicht in erster Instanz zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehört, wenn der Staatsrat unter den Begriff „Landtag“ oder „Kammer“ fiele. Das soll im folgenden geprüft werden.[5]

I. Ist der Staatsrat eine Kammer?

Zunächst soll untersucht werden, ob der Staatsrat eine Kammer ist. Von Interesse und Bedeutung für die Auslegung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Rechtsnatur des Staatsrats dürfte es sein, einen Blick auf die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmungen zu werfen und zu sehen, wie Abgeordnete und Regierung sich zu der Frage stellten, ob man im Staatsrat eine Kammer schaffen wolle.

---

4) Derselbe, a. a. O. S. 99.

5) Die folgenden Untersuchungen sind auch für die Entscheidungen in den folgenden Paragraphen grundlegend.

a) Stellungnahme zu dieser Frage bei der Beratung der Bestimmungen über den Staatsrat in der Preußischen verfassunggebenden Landesversammlung.

Der Regierungsentwurf[1] hatte im § 50 nur einen Finanzrat vorgesehen. Aber schon im Finanzrat sah man ein starkes Gegengewicht gegen den Landtag, eine Einrichtung, die den Landtag als Vertretung des Volkes stark einschränke und der Volkssouveränität widerspreche.

Der damalige Minister des Inneren, Severing, der den Entwurf in der preußischen Landesversammlung einführte und die erste Lesung eröffnete, bezeichnete die Frage des Finanzrats als die wichtigste des Entwurfs. In ihm sei das „retardierende Moment“ gegenüber solchen Beschlüssen des Landtags verkörpert, die eine besondere finanzielle Tragweite haben. Der Finanzrat solle auf den Gebieten seiner Obliegenheiten kein gleichwertiges Votum neben dem Landtage haben, er solle keine Erste oder Zweite Kammer sein, vielmehr stehe ihm nur ein suspensives Veto gegenüber den Landtagsbeschlüssen zu. Die Tatsache, daß der Finanzrat keine Kammer neben dem Landtage sei, spreche sich auch darin aus, daß er nicht öffentlich berate.[2]

Abg. Hauschild (Soz.-Dem.) erklärte für die Sozialdemokraten, daß sie nicht einsähen, wozu das sogenannte retardierende Element in die Verfassung eingefügt werden solle. Sie würden dem weiteren Wunsche, der noch über den Finanzrat hinausgehe, nämlich dem Wunsche eines Staatsrats, überhaupt kein williges Ohr zu leihen vermögen und sie würden an dem Prinzip des Einkammersystems in vollster Reinheit festhalten und keinen Vorschlägen zustimmen, die, sei es direkt, sei es indirekt, auf eine Durchlöcherung des Prinzips hinauslaufen.[3]

Während Hauschildt am reinen Einkammersystem festhält, verlangt Abg. v. Kries (Deutschnat. Volksp.) an Stelle des von der Regierung vorgeschlagenen Finanzrates ein ausgebildetes Zweikammersystem und will die eine Kammer, den an die Stelle des Finanzrats zu setzenden Staatsrat, auf berufsständischer Grundlage oder wenigstens zum Teil auf berufsständischer und zum Teil auf kommunalständischer Grundlage zusammengesetzt wissen.[4]

Abg. Stoecker (U. Soz.-Dem.) wirft Severing auf seine Erklärung, daß der Finanzrat eigentlich keine Erste Kammer sei,

---

1) Entwurf einer Verfassung für Preußen. Drucksache Nr. 2000 in der Sammlung der Drucksachen der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung, Tagung 1919/21.

2) Sitzungsberichte Sp. 11 005. Zu bemerken ist, daß der an die Stelle des Finanzrats getretene Staatsrat nach Art. 39 P.V. öffentlich berät.

3) Sitzungsberichte Sp. 11 013/11 014.

4) Sitzungsberichte Sp. 11 019.

weil er nur ein suspensives Veto habe, entgegen, daß es sehr viele solcher ersten Kammern gebe, die nur ein suspensives Vetorecht haben. Auch das englische Oberhaus habe nur ein suspensives Veto und doch einen stark „retardierenden“ Einfluß auf die englische Gesetzgebung ausgeübt. Er verlange die Durchführung des Einkammersystems.[5]

Abg. Dr. Preuß (D.-Dem.) möchte vom Zweikammersystem ganz absehen, er hält aber „irgendeine selbständige Potenz“ neben dem „schrankenlosen Parlamentsabsolutismus“ für notwendig und tritt daher für einen Staatsrat ein, der also nach seiner Meinung keine Kammer ist.[6]

Abg. Dr. Leidig (D.-V.P.) hält einen solchen Staatsrat für eine Kammer, ist jedoch mit den vorgeschlagenen Bestimmungen über die Bildung des Staatsrates nicht einverstanden, da es keinen Zweck hätte, bei Annahme dieser Bestimmungen ein zweites Parlament wegen der dann vorhandenen Gleichartigkeit der Parlamente zu schaffen, und stimmt den Vorschlägen des Abg. v. Kries hinsichtlich der Zusammensetzung des Staatsrats zu.[7]

Dem Abg. Beyer-Oberschlesien (Zentr.) ist die Einführung des Finanzrats, des retardierenden Elements, mit Rücksicht darauf sympathisch, daß die Provinzen hier ein Wort mitzusprechen hätten.[8]

Der Entwurf wurde sodann dem Verfassungsausschuß überwiesen, in welchem die grundsätzliche Frage, ob neben dem Landtag noch ein zweiter selbständiger, von ihm unabhängiger Faktor zu schaffen sei, eingehend erörtert worden ist.

Der Berichterstatter hat hier sogleich auf den Begriff des retardierenden Elements zurückgegriffen. Er wies diesen Begriff als unglücklich gewählt zurück, weil der zu schaffende Faktor sich nicht dem Volkswillen entgegenstellen und die staatliche Arbeit zurückhalten, sondern ein Gegengewicht gegen ein absolutes Parlament bilden und den Landtag in Uebereinstimmung mit dem Volkswillen halten solle.[9] Nach den Gründen, die den Volksentscheid nicht als wirksames Gegengewicht erscheinen lassen und die gegen einen preußischen Staatspräsidenten sprechen, werden von ihm die Gründe gegen die Einführung einer Ersten Kammer erörtert. Diese würde mit der Volkskammer das eine gemeinsam haben, daß sie ebenso wie jene ein Parlament sei, daß sie nicht nur ein aufschiebendes,

5) Sitzungsberichte Sp. 11 037.
6) Sitzungsberichte Sp. 11 124.
7) Sitzungsberichte Sp. 11 141/11 142.
8) Sitzungsberichte Sp. 11 152.
9) Ausschußbericht Sp. 40.

sondern ein absolutes Vetorecht haben würde, und daß ihr auch das Gesetzgebungsrecht zustehen würde. Das Nebeneinanderbestehen zweier Kammern, von denen die eine retardierend einwirken könne, wäre in einem demokratischen Staate an sich schon unerträglich. Dazu käme aber noch, daß die erste Kammer nicht aus allgemeinen Wahlen, sondern, wie ihre Befürworter es wünschten, auf berufsständischer Grundlage beruhen solle, wodurch man zu einer mehr oder weniger verbesserten Auflage des alten Herrenhauses oder zu einem Räteparlament käme.[10] Die beste Lösung ergibt nach der Auffassung des Berichterstatters die Schaffung eines Staatsrats. Man würde ihm kein Gesetzgebungsrecht und auch kein absolutes Veto, sondern nur ein aufschiebendes Veto zubilligen können; seine Aufgabe würde es sein, gegenüber einem sonst allmächtigen Parlament, das in vier Jahren unter Umständen auch gegen den inzwischen geänderten Volkswillen regieren könnte, den wahren Volkswillen zur Geltung zu bringen. Der Entwurf der Verfassung habe den hier angedeuteten Weg schon durch die Einfügung der Vorschriften über den Finanzrat beschritten; wenn man sich mit diesem Gedanken auf einem beschränkten Gebiete befreunden könne, so werde man ihn auch auf das gesamte Gebiet der staatlichen Tätigkeit übertragen können.[11]

Was die Auffassung der im Verfassungsausschuß vertretenen Parteien anbetrifft, so stimmte Abg. v. Kries (Deutschnat. Volksp.) dem Berichterstatter insoweit bei, als dieser verlangte, daß gegen ein übermächtiges Parlament Gegengewichte geschaffen werden müßten. Man würde neben dem Landtage noch eine zweite Körperschaft, möge sie nun Staatsrat oder Erste Kammer heißen, einführen müssen. Die Erste Kammer brauche sich durchaus nicht, auch wenn man sie berufsständisch gestalte, zu einem Herrenhause oder Räteparlament auswachsen.[12]

Abg. Heilmann (Soz.-Dem.) meint, daß der Verfassungsentwurf versucht habe, in einer Beziehung das alte Herrenhaus wiederherzustellen, daß aber der Gedanke der Ersten Kammer wohl endgültig begraben sei. Wenn man dem Gedanken der Errichtung einer Ersten Kammer nähertreten wolle, so erhebe sich die Frage, welche Rechte sie haben und wie sie zusammengesetzt sein solle. Eine berufsmäßige Zusammensetzung sei unter allen Umständen zu bekämpfen.[13]

---

10) Ausschußbericht Sp. 41/42.
11) Ausschußbericht Sp. 42.
12) Ausschußbericht Sp. 43/44.
13) Ausschußbericht Sp. 46.

Abg. Dr. Preuß tritt im Einverständnis mit dem Berichterstatter der Auffassung entgegen, daß der Staatsrat nur eine verschleierte Erste Kammer sei. Wenn man der Anregung eines Vorredners (v. Kries) folge, daß man in dem Staatsrat mit der Vertretung der Provinzen eine berufsständische Vertretung zusammenfasse, dann sei das allerdings eine Erste Kammer, gleichviel, welche Funktionen man ihr im Einzelnen gebe.[14]

Abg. Dr. Leidig (D. V.-P.) stimmt den Ausführungen des Abg. v. Kries zu.[15]

Abg. Dr. Lauscher (Zentr.) möchte das alte Herrenhaus in keiner Form wieder aufleben sehen. Es sei nicht so, daß ein Staatsrat nur eine Verschleierung der Ersten Kammer darstellen würde. Da müßte zuerst festgestellt werden, welche Zuständigkeiten er habe, und ob ihm etwa die Zuständigkeiten, die in sämtlichen Demokratien der Ersten Kammer zugesprochen sind, im wesentlichen zuerkannt werden. Wenn das nicht der Fall sei, so habe man nicht das Recht, zu sagen, dieser Staatsrat sei nur eine etwas verschleierte Bemäntelung der Absicht, das alte Herrenhaus wieder ins Leben treten zu lassen. Das Letztere würde allerdings der Fall sein, wenn man ihn nach der Anregung eines Vorredners (des Abg. v. Kries), und sei es auch nur zum Teil, nach berufsständischen Gesichtspunkten zusammensetzen würde.[16]

Abg. Dr. Friedberg (D.-Dem.) tritt für eine kommunalständische Zusammensetzung des Finanz- oder Staatsrats ein. Auf die berufsständische Vertretung möchte er sich nicht einlassen. Für ihn sei dieser Finanz- oder Staatsrat weiter nichts, als das wirklich retardierende Element.[17]

Abg. Christange (U. Soz.-Dem.) lehnt einen Finanzrat, eine Erste Kammer, eine Berufskammer oder einen sonstigen Beirat in irgendeiner Form ab.[18]

In einer neuen Sitzung legt Abg. Hirsch (Soz.-Dem.) die veränderte Stellungnahme seiner Fraktion auf Grund der bisherigen Ausschußberatungen dar. Darnach werde es sich nicht umgehen lassen, den Provinzen gewisse Rechte einzuräumen. Und zwar glaubten sie, daß hierzu die Einsetzung eines Staatsrats das Zweckmäßigste sein würde, allerdings unter der Voraussetzung, daß der Staatsrat auf keinen Fall die Keime einer Ersten Kammer in sich trage, wie das der Fall sein würde, wenn er sich kommunalständisch und

---

14) Ausschußbericht Sp. 49.
15) Ausschußbericht Sp. 53.
16) Ausschußbericht Sp. 57.
17) Ausschußbericht Sp. 60/61.
18) Ausschußbericht Sp. 63.

berufsständisch zusammensetzen würde. Bei dem vorgeschlagenen Staatsrat handle es sich nicht um eine Erste Kammer, sondern um ein aus dem Volke selbst hervorgegangenes Organ, dem lediglich das Recht des aufschiebenden Einspruchs zustehen solle.[19]

In den weiteren Verhandlungen sprechen sich die Vertreter der Deutschnationalen Volkspartei und der Deutschen Volkspartei für die Schaffung einer Ersten Kammer in dem Staatsrat aus, die Vertreter der anderen Parteien, also die Mehrheit, gegen eine solche.[20] In der grundsätzlichen Abstimmung einigt sich der Ausschuß darüber, daß die Schaffung einer Ersten Kammer abgelehnt wird.[21]

Auch in einem Unterausschuß ist die Frage grundsätzlich erörtert worden, was der Staatsrat eigentlich darstellen solle, und auch der Unterausschuß war sich in seiner Mehrheit darüber einig, daß der Staatsrat keine Erste Kammer, sondern eine Miwirkung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung darstellen solle.[22]

In der zweiten und dritten Lesung des Verfassungsentwurfs in der Vollversammlung sind neue Gesichtspunkte in der hier fraglichen Beziehung nicht hervorgetreten.[23]

Aus den Beratungen der verfassunggebenden Landesversammlung ist nun zu entnehmen, daß der Staatsrat vom Verfassungsgesetzgeber nicht gedacht ist als eine Erste Kammer im Sinne des alten Herrenhauses, sondern als eine Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates, daß der Landtag in Preußen nur aus einer Kammer bestehen und die Volksvertretung ausschließlich im Landtag zur Erscheinung kommen soll, daß der Staatsrat als diejenige Einrichtung in die Verfassung aufgenommen worden ist, die bestimmt ist, dem Parlamentsabsolutismus entgegenzuwirken.[24]

Wenn der Verfassungsgesetzgeber auch bestrebt war, weder eine Erste Kammer noch überhaupt eine Kammer neben dem Landtag zu schaffen, so läßt sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmungen über den Staatsrat nichts für und auch keineswegs gegen die Natur des Staatsrats als Kammer etwas sagen; die wissen-

---

19) Ausschußbericht Sp. 64/65.
20) Ausschußbericht Sp. 65—82.
21) Ausschußbericht Sp. 82.
22) Ausschußbericht Sp. 189 ff.
23) Sitzungsberichte Sp. 13 349 ff und 13 983 ff.
24) Bericht des 12. (Verfassungs-) Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung für Preußen: Drucksache der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung Nr. 3120 A, Sp. 4.

schaftliche Begriffsbestimmung ist von der Absicht des Gesetzgebers unabhängig, und es ist sehr wohl denkbar, „daß der Gesetzgeber seiner lichen Richter entzogen werden.“ Er macht dieselben Bedenken habe, das die Wissenschaft als ein Haus des Parlaments erkennt.“[25]

b) Stellungnahme der Wissenschaft zu dieser Frage.

Die Wissenschaft nimmt zu dieser Frage nicht einheitlich Stellung, ein Teil spricht dem Verfassungsgesetzgeber zustimmend gegen die Natur des Staatsrats als Kammer, ein Teil für sie.

Nach Preuß[26] ist der Staatsrat ebensowenig wie der Reichsrat ein Oberhaus oder eine Zweite Kammer, fügt vielmehr, wie der Reichsrat die Länder in die zentrale Organisation des Reiches, so die Provinzen in die zentrale Organisation des preußischen Staates ein. Nach Stier-Somlo,[27] Anschütz,[28] Huber,[29] Vogels,[30] und Waldecker[31] ist er kein Parlament, sondern ein Gegengewicht gegen das Parlament in Preußen, den Landtag. Sie alle schließen sich also der Ansicht des Verfassungsgesetzgebers an.

Mann[32] ist der Ansicht, daß der Staatsrat deshalb nicht als Haus der Volksvertretung angesehen werden könne, weil er weder auf unmittelbarer Wahl beruht, noch die Regierung zu ihm in einem Abhängigkeitsverhältnis stehe. Art. 17 R.V. rechtfertige diesen Schluß.

Nach Arndt[33] ist der Staatsrat keine Erste Kammer und keine Behörde, sondern eine gesetzgebende Versammlung, ein Organ des Landes.

Giese,[34] Koellreutter,[35] Schelcher[36] und Peters[37] sehen zwar im Staatsrat eine gesetzgebende Versammlung, aber kein Parlament, sondern ein dem Reichsrat analoges Organ, da er nicht das Volk, sondern die Provinzen vertrete.

---

25) Preuß, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 10 (1921) S. 268..

26) Preuß, D.J.Z. 1920, Sp. 797/798.

27) Stier-Somlo, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 42, S. 150; derselbe, P.V. S. 151; derselbe Pr.Verf.R. .S 141; derselbe, Drucksachen des Staatsrats aus 1920, Nr. 8, Sp. 11.

28) Anschütz, R.V. S. 87.

29) Huber, a. a. O. S. 61 f.

30) Vogels, a. a. O., Anm. 3 zu Art. 31.

31) Waldecker, a. O. S. 89.

32) Mann, a. a. O. S. 43. Demgegenüber ist zu sagen, daß Art. 17 R.V. nur den Schluß rechtfertigt, daß der Staatsrat nicht eine Volksvertretung im Sinne des Art. 17 R.V. ist.

33) Arndt, a. a. O. S. 79/80.

34) Giese, Preußisches Verwaltungsblatt 1921, S. 220; derselbe, Politisches Handwörterbuch S. 702.

35) Koellreutter, D.J.Z. 1921 S. 511 ff.

36) Schelcher, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 42, S. 325.

37) Peters: in Hue de Grais, a. a. O. S. 68/69.

Giese-Volkmann[38] und Huber[39] halten aber den Staatsrat für eine Kammer i. w. S. des § 11. Die Mitglieder des Staatsrates repräsentierten das ganze Volk und nicht die Provinzen, die nicht durch, sondern im Staatsrat vertreten seien.[40]

Nach Meißner[41] haben wir in Preußen das Zweikammersystem, nämlich eine zweifache Vertretung des Volkes, eine unmittelbare Vertretung des Gesamtvolkes, den Landtag, und eine mittelbare, nach Provinzen und Provinzialinteressen berufene Vertretung der Bevölkerung der einzelnen Provinzen, den Staatsrat.

Sehr eingehend befaßt sich Hatschek mit der Frage, ob der Staatsrat eine Kammer ist oder nicht. Er kommt zu dem Schlusse, daß der Staatsrat keine absorptive, sondern eine repräsentative Vertretung und daher eine Erste Kammer ist.[42]

v. Piloty[43] sieht im Staatsrat die Grundmauern zu einem Oberhaus, v. Freytagh-Loringhoven[44] einen Ansatz zu einem Oberhaus, Hempfing[45] und Gmelin[46] eine Art Erste Kammer, Hartung[47] eine Art Oberhaus.

c) Eigene Stellungnahme zu dieser Frage.

Da die Frage, ob der Staatsrat eine Kammer ist, so sehr bestritten ist, soll hier ein Versuch gemacht werden, die Frage zu lösen, und zwar an Hand der Bestimmungen der preußischen Verfassung. Um zu einer klaren Entscheidung zu kommen, muß man getrennt die Fragen behandeln, ob der Staatsrat eine Kammer ist

1. hinsichtlich seiner Entstehung und Stellung seiner Mitglieder,
2. hinsichtlich seiner Befugnisse.

1. Ist der Staatsrat eine Kammer hinsichtlich seiner Entstehung und Stellung seiner Mitglieder?

Art. 31 P.V. besagt, daß zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates ein Staatsrat gebildet wird. Nach Art. 32 Abs. 1 S. 1 besteht der Staatsrat aus Vertretern der Provinzen. Hiernach könnte es scheinen, daß er

---

38) Giese- Volkmann, a. a. O. S. 122.
39) Huber, a. a. O. S. 72.
40) Giese-Volkmann, a. a. O. S. 108/109.
41) Meißner, a. a. O. S. 47.
42) Hatschek, a. a. O. S. 710—712.
43) v. Piloty, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 40 S. 92.
44) v. Freytagh-Loringhoven, Weim. Verf. S. 173; derselbe, Drucksache des Staatsrats aus 1922, Nr. 140, Sp. 12; derselbe, Sitzungsberichte des Staatsrats vom 27. April 1922.
45) Hempfing, Preußisches Verwaltungsblatt 1921, S. 115.
46) Gmelin, Politisches Handwörterbuch, S. 1032.
47) Hartung, a. a. O. S. 202.

ebenso wie der Reichsrat, der nach dem Vorbilde des Bundesrats der alten Reichsverfassung gebildet ist, eine Art Bundesrat ist. Die tatsächlichen Verhältnisse und auch die anderen Bestimmungen der preußischen Verfassung stehen mit diesen Bestimmungen in Widerspruch. Zur Zeit der Beratung der Verfassung, als man noch unter dem Einfluß der Staatsumwälzung stand, war man, wie schon erwähnt, dem Gedanken abhold, im Staatsrat eine Erste Kammer und überhaupt eine Kammer zu schaffen, da man streng auf dem Standpunkt der Volkssouveränität stand. Als man sich aber im Laufe der Verhandlungen gezwungen sah, für den Staatsrat Bestimmungen zu treffen, die ihn einem Parlament immer ähnlicher machten, da man doch in ihm ein *wirksames* Gegengewicht gegen das Parlament schaffen wollte, so glaubte man, um dem Grundsatze treu zu bleiben, keine Kammer neben dem Landtag zu schaffen, immer darauf hinweisen zu müssen, daß man im Staatsrat keineswegs eine Kammer, insbesondere keine Erste Kammer schaffe. Um dies auch in der Verfassung zum Ausdruck zu bringen, stellte man an die Spitze der Bestimmungen über den Staatsrat die Bestimmung, daß der Staatsrat zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates gebildet sei.

Ist er tatsächlich eine Vertretung der Provinzen, d. h. eine nach dem *Bundesratssystem* gebildete Vertretung, oder ist er etwa eine nach dem *Staatenhaussystem* gebildete Vertretung, welches dem Bundesratssystem entgegengesetzt ist?

Es sollen die wesentlichen Merkmale der beiden Systeme gekennzeichnet werden, um an Hand dieser zu prüfen, nach welchem System der Staatsrat gebildet ist.[1]

Das *Bundesratssystem* ist nichts anderes als „die Art, wie auf internationalen Kongressen und Konferenzen Gegenstände beraten und beschlossen werden, allerdings mit der wesentlichen Veränderung, daß nunmehr im Bundesratssystem ein staatsrechtliches Organ sich vorwiegend in völkerrechtlichen Beratungs- und Beschlußformen bewegt".[2] Als wesentliche Beratungs- und Beschlußformen dieses Systems sind zu nennen:

1. Die Vertretung des Staats liegt beim Staatsoberhaupt als dem geborenen Vertreter der völkerrechtlichen Interessen des Staates.[3]

1) Hatschek, der hinter der Unterscheidung von Bundesratssystem und Staatenhaussystem ein tieferliegendes Problem sieht, nennt das Bundesratssystem das System der absorptiven Grundlage der Staatenvertretung, das Staatenhaussystem das System der volksrepräsentativen Grundlage der Staatenvertretung (a. a. O. S. 698).

2) Hatschek, a. a. O. S. 698.

3) Aus diesem Grunde nennt Hatschek (a. a. O. S. 699) diese Art der Vertretung absorptive Repräsentation des Staates, weil das Staatsoberhaupt keiner Konkurrenz durch ein anderes Organ ausgesetzt ist, in diesem Sinne also absolut den Staat absorbiert.

2. Die Vertreter, die das Staatsoberhaupt entsendet, stimmen nach Instruktionen.

3. Sie geben daher die Stimmen einheitlich für den Staat ab.

In den wesentlichen Merkmalen entgegengesetzt wie diese absorptiven Vertretungen, sind die Vertretungen nach dem Staatenhaussystem, die auf der Grundlage der Volksrepräsentation aufgebaut sind.

1. Die Staaten„vertreter“ stimmen nicht nach Instruktionen ab; sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, sondern stimmen nach ihrer freien Ueberzeugung.
2. Daher geben sie ihre Stimmen auch nicht einheitlich ab.
3. Die „Vertretung“ ist nicht absorptiv, sondern repräsentativ, indem auch andere Organe bei der „Vertretung“ des Staates mitwirken, die die „Vertreter“ wählen und welche durch die „Vertreter“ repräsentiert werden.

Eine diesem Prinzip entsprechende Vertretung ist der Staatsrat. Denn die Mitglieder des Staatsrats sind an keine Instruktion gebunden. Sie stimmen ebenso wie die Landtagsabgeordneten (Art. 10 P.V.) nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Ueberzeugung, an Aufträge und Weisungen sind sie nicht gebunden (Art. 34 P.V.). Nichts beweist klarer als gerade diese Bestimmung, daß es sich in dem Staatsrat um eine Volksvertretung handelt und nicht um eine Vertretung der Provinzen, wie es nach Art. 31 P.V. scheinen könnte. An Aufträge und Weisungen sind die Mitglieder des Staatsrats nicht gebunden. Wären sie wirklich Vertreter der Provinzen, so müßten sie doch den Aufträgen und Weisungen der sie entsendenden Provinz befolgen; denn nur dann kann man von einer Vertretung in dem Sinne reden, wie sie der Verfassungsgesetzgeber und im Anschluß an ihn mehrere Schriftsteller meinen, wenn der Vertretene dem Vertreter Aufträge und Weisungen erteilen kann. Ferner müßten die Staatsratsmitglieder, wenn sie wirklich Vertreter der Provinzen wären, auch nach der mit Rücksicht auf das Wohl der Provinzen bestimmten Ueberzeugung stimmen, und nicht nach der durch die Rücksicht auf das Volkswohl, also das Wohl des ganzen Staates bestimmten Ueberzeugung, denn der Vertreter vertritt doch naturgemäß die Interessen des Vertretenen und nicht die einer Person, deren Interessen gerade entgegengesetzt sind. Die Interessen des Gesamtstaates und der Provinzen sind doch in gewissem Sinne entgegengesetzt.

Der Staatsrat vertritt gemäß Art. 34 P.V. die Gesamtheit der Staatsangehörigen, das preußische Volk. Vertretung hat hier

aber eine andere Bedeutung wie gewöhnlich, man nennt die Vertretung in diesem Sinne Repräsentation. „Unter Repräsentation versteht man das Verhältnis einer Person zu einer oder mehreren anderen, kraft dessen der Wille der ersteren unmittelbar als Wille der letzteren angesehen wird, so daß beide rechtlich als eine Person zu betrachten sind"[4] Das Volk ist durch die Volksvertretung organisiert. Wenn wir nun sagen, daß die Mitglieder des Staatsrats Volksvertreter sind, so heißt das, daß sie Mitglieder einer Körperschaft sind, deren Wille Volkswille ist.

Der Verfassungsgesetzgeber hat das Gegenteil von dem getan, was er eigentlich tun wollte. Er wollte nach dem Wortlaute des Art. 33 P.V. in Preußen einen bisher unbekannten „regionalen Partikularismus" heranziehen. Man hat aber den Staatsrat so ausgestaltet, daß statt des gewünschten „regionalen Partikularismus" sich der „Parteipartikularismus" einstellte.[5] Nicht nach Provinzen stimmen die Mitglieder des Staatsrats, die sogenannten Vertreter der Provinzen, sondern nach Parteien. Wir finden im Staatsrat dieselben Fraktionen wie im Landtag. Die Fraktionen sind von der Geschäftsordnung anerkannt. Sie üben einen großen Einfluß auf die Organisation des Staatsrats und seiner Ausschüsse, sowie auf die Geschäftsführung aus (§ 8 ff. der Geschäftsordnung des Staatsrats).

All dies spricht für die Natur des Staatsrats als einer Volksvertretung.

Das Wesen der Volksvertretung erfordert nun nicht, daß die Vertreter vom Volke gewählt werden,[6] sie können z. B. auch vom Staatsoberhaupte ernannt sein, wenn sie nur an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind und nach ihrer freien mit Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Ueberzeugung stimmen. Dann repräsentieren sie das Volk. Werden gar die Vertreter vom Volke gewählt, dann ist es viel augenscheinlicher, daß eine Volksvertretung vorliegt, wie es beim Staatsrat der Fall ist. Nach Art. 33 P.V. werden die Mitglieder des Staatsrats und ihre Stellvertreter von den Provinzlandtagen (in Berlin von der Stadtverordnetenversammlung, in den Hohenzollernschen Landen und in der Grenzmark Posen-Westpreußen von den Kommunallandtagen) gewählt. Diese Wahlkörperschaften der Mitglieder des Staatsrats werden vom Volke gewählt. Also werden die Mitglieder des Staatsrates mittelbar vom Volke gewählt.[7]

4) Jellinek, a. a. O. S. 517.
5) Hatschek, a. a. O. S. 712.
6) Bornhak, a. a. O. S. 116.
7) Nach Mann (a. a. O. S. 40) spricht für die Ansicht, daß der Staatsrat ein-

Die anderen Bestimmungen der Verfassung wie der Geschäftsordnung sprechen zwingend weder für, noch gegen die Natur des Staatsrats als Volksvertretung.

Es gibt zahlreiche Bestimmungen über die Stellung des Staatsrats und dessen Mitglieder, die sonst nur für eine Volksvertretung und für Volksvertreter angebracht sind, so Art. 33 Abs. 2, Art. 35, Art. 36, Art. 37, Art. 38 und Art. 41 P.V., § 24 des Gesetzes vom 16. Dezember 1920 über die Wahlen zum Staatsrat und die Geschäftsordnung des Staatsrates, deren Bestimmungen analog denen des Landtags sind, so insbesondere die §§ 5, 6 Abs. 3, 16 ff, 28 und 29.

Nicht gegen die Natur des Staatrats als Volksvertretung spricht die Einrichtung, daß für die Mitglieder des Staatsrats Stellvertreter gewählt werden (Art. 33 P.V. und § 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Wahlen zum Staatsrat vom 16. 12. 1920), auch nicht die Bestimmung, daß die Mitglieder des Staatsrats ihr Amt bis zum Eintritt ihrer Nachfolger ausüben (Art. 33 Abs. 3 P.V.), ebensowenig die Bestimmung, daß der Staatsrat sich nicht periodisch im ganzen erneuert, sondern immer nur teilweise. Nach Art. 33 Abs. 4 P.V. werden die Mitglieder des Staatsrats unmittelbar nach der Neuwahl der einzelnen Provinziallandtage (Stadtverordnetenversammlung, Kommunallandtage) neu gewählt; die Neuwahlen zu den eben bezeichneten Körperschaften finden nun nicht zu gleicher Zeit statt, also auch nicht die der Mitglieder des Staatsrats. — Natürlich kann auch nicht zum Beweise dafür, daß der Staatsrat kein Parlament ist, die Tatsache vorgebracht werden, daß der Gesetzgeber nur von Mitgliedern des Staatsrats spricht und nicht von Abgeordneten, wie man die Mitglieder der Parlamente gewöhnlich bezeichnet. Auch mit diesem Ausdruck will der Gesetzgeber nur verhüllen, daß er in dem Staatsrat eine Kammer geschaffen hat, die zu schaffen er ursprünglich nicht die Absicht hatte. Auf die Absicht des Gesetzgebers kommt es nun einmal für die wissenschaftliche Begriffsbestimmung nicht an.

Als **Ergebnis** vorstehender Untersuchungen ist festzustellen: **Der Staatsrat ist hinsichtlich seiner Entstehung**

Parlament sei, lediglich die Tatsache, daß er aus Wahlen hervorgeht. Doch beweist dies nach seiner Meinung garnichts, da diese Bestimmung lediglich aus Gründen äußerer Natur notwendig gewesen sei. Demgegenüber ist zu sagen, daß es auf die Gründe äußerer Natur garnicht ankommt, aus denen der Staatsrat in dieser Form geschaffen wurde, sondern lediglich darauf, was tatsächlich geschaffen wurde. Ebenso unrichtig ist seine Ansicht, daß der Staatsrat deshalb nicht als Haus der Volksvertretung angesehen werden könne, weil er weder auf unmittelbarer Wahl beruhe, noch die Regierung zu ihm in einem Abhängigkeitsverhältnis stehe, seines Vertrauens nicht bedürfe. Sonst wäre auch das alte preußische Abgeordnetenhaus keine Volksvertretung gewesen. Allerdings ist der Staatsrat aus diesen Gründen keine Volksvertretung im Sinne des Art. 17 R.V.

und Stellung seiner Mitglieder als Kammer im allgemeinen als auch im Sinne des Gesetzgebers des Strafgesetzbuches anzusehen.

2. Ist der Staatsrat eine Kammer hinsichtlich seiner Befugnisse?

Sehr bestritten ist es, welche Befugnisse eine Kammer haben muß, um als eine solche bezeichnet zu werden. Man muß hierbei die staatsrechtlichen Verhältnisse und den Zweck berücksichtigen, dem eine Kammer, mag man sie Erste oder Zweite Kammer nennen, dienen soll. Die, sagen wir „Erste Kammer“, wirkt wie jede Kammer bei der Gesetzgebung und in geringem Maße auch an der Verwaltung mit.

Grundsätzlich ist zu sagen, daß jede Kammer soviel Gewalt wie die andere hat, was aus dem Zweck des Zweikammersystems folgt.[1]

Der Grundsatz, daß jede Kammer gleiche Rechte habe, ist nicht überall gleichmäßig durchgeführt, und daraus ist zu schließen, daß die Ausgestaltung des Zweikammersystems nach diesem Grundsatz nicht unbedingt notwendig ist. Ausnahmen sind auch dort häufig, wo man unzweifelhaft von einem Zweikammersystem sprechen kann. Der Grundsatz der Gleichheit der Rechte beider Kammern kann in verschiedenster Weise durchbrochen werden. Die Ersten Kammern können z. B. bei wichtigen Gesetzen nicht zuerst beraten oder abstimmen oder manche Beschlüsse der Zweiten Kammer nur im ganzen annehmen oder ablehnen. In manchen Fällen ist auch nur der Beschluß des Volkshauses maßgebend.[2] Es gibt keine feststehenden Grundsätze dafür, welche Rechte eine verfassungsmäßig eingesetzte Körperschaft noch haben muß, um als Kammer bezeichnet werden zu können.[3] Kelsen[4] geht sogar soweit, eine Körperschaft dann noch als Parlament zu bezeichnen, wenn sie nur ein suspensives Vetorecht besitzt, das nach der preußischen Verfassung beim Staatsrat in der Form vorkommt, daß nach dem Einspruch des Staatsrats ein zweiter mit qualifizierter Mehrheit gefaßter Beschluß maßgebend ist.

---

1) Kelsen, a. a. O. S. 352: „Sofern das Zweikammersystem in der demokratischen Republik dem Prinzip der Machtverteilung dienen soll, müssen beide Kammern völlig gleichberechtigt sein“.

Gmelin, Politisches Handwörterbuch, S. 1031.

Rehm, a. a. O. S. 726. Aus dieser zitierten Stelle folgt nicht, daß Rehm auf dem Standpunkt steht, daß jede Kammer gleichberechtigt sein muß. Er stellt ebenso wie Meyer-Anschütz (D.St.R. I, S. 336) und Anschütz (D.St.R. S. 140) lediglich fest, daß in den deutschen Ländern der Grundsatz gelte, daß zu einem Beschlusse des Landtags die Zustimmung beider Kammern erfordert wird und daß die Rechte beider Kammern gleich sind, ohne daß damit Erfordernisse einer Kammer aufgestellt werden.

2) Kelsen, a. a. O. S. 352.

3) v. Freytagh-Loringhoven, Drucksache des preußischen Staatsrats aus 1922, Nr. 140, Sp. 12.

4) Kelsen, a. a. O. S. 352.

Dieser Ansicht ist auch beizutreten. Denn wie will man den Grad feststellen, bis zu dem eine Körperschaft noch an der Gesetzgebung beteiligt sein muß, um noch als Kammer bezeichnet werden zu können, wenn man sich auf den Standpunkt stellt, daß die Beteiligung beider Kammern an der Gesetzgebung verschieden sein kann, was die meisten Schriftsteller bejahen? Es genügt, wenn eine Volksvertretung bei der Gesetzgebung auf irgendeine Weise mitwirkt, um als Kammer bezeichnet zu werden; es ist gleichgültig, ob diese Mitwirkung positiven oder negativen Charakter hat.[5] Das suspensive Vetorecht des Staatsrats bei der Gesetzgebung kommt tatsächlich einem absoluten Vetorecht gleich, denn es dürfte schwerlich ein Gesetz nach Einspruch des Staatrats im Landtag mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden.

In einem Falle hat der Staatsrat nicht nur ein negatives Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung, sondern auch ein positives, ein Zustimmungsrecht. Seine Zustimmung ist nämlich erforderlich, wenn der Landtag Ausgaben beschließen will, die über den vom Staatsministerium vorgeschlagenen oder bewilligten Betrag hinausgehen. Stimmt der Staatsrat nicht zu, so ist der Beschluß des Landtags nur wirksam, soweit er mit dem Vorschlag oder mit der Bewilligung des Staatsministeriums übereinstimmt (Art. 42 Abs. 4 P.V.). Allerdings liegt hier nur ein Gesetz im formellen Sinne vor, materiell liegt eine Verwaltungsanordnung, eine Verordnung vor.

Schließlich seien noch als Mitwirkungsrechte des Staatrats bei der Gesetzgebung erwähnt das Gesetzesvorschlagsrecht und das Recht auf Gehör zur gutachtlichen Aeußerung über Gesetzesvorlagen des Staatsministeriums vor deren Einbringung beim Landtag.

Die übrigen Befugnisse des Staatrats sind nicht für ein Parlament wesentliche Befugnisse, so die Beteiligung des Staatsrats an der Exekutive.

Die Antwort auf die Frage, ob der Staatsrat eine Kammer ist, lautet nun: D e r S t a a t s r a t i s t e i n e K a m m e r i m a l l g e m e i n e n S i n n e a l s a u c h i m S i n n e d e s G e s e t z g e b e r s d e s S t r a f g e s e t z b u c h e s, da er

1. eine Vertretung des Volkes ist und nicht, wie es in der Verfassung heißt, eine Vertretung der Provinzen; denn er wird vom Volke gewählt, zwar nicht unmittelbar, aber doch mittelbar durch die Provinziallandtage (Stadtverordnetenversammlung, Kommunallandtage), die ihrerseits unmittelbar vom Volke ge-

5) v. Freytagh-Loringhoven, Drucksache des preußischen Staatsrats aus 1922, Nr. 140, Sp. 12.

wählt werden; die Mitglieder des Staatsrats sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, sie stimmen nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Ueberzeugung; der Staatsrat repräsentiert das ganze preußische Volk;

2. da er eine Versammlung ist, die an der Gesetzgebung beteiligt ist, zwar nur im Falle des Art. 42 Abs. 4 P.V. im positiven Sinne, sonst im negativen Sinne, indem er gegen jedes Gesetz Einspruch erheben kann, der dadurch beseitigt werden kann, daß der Landtag das Gesetz, gegen das der Einspruch eingelegt ist, mit Zweidrittelmehrheit noch einmal beschließt, der aber schwerlich beseitigt werden wird.

II. Ist der Staatsrat ein Landtag im Sinne des Art. 36 R.V.?

Was Landtag im Sinne des Art. 36 R.V. ist, sagt die Verfassung nicht ausdrücklich. Ohne Zweifel ist Landtag im Sinne dieser Vorschrift die Volksvertretung, die den Vorschriften des Art. 17 R.V. entspricht.

Nach Art. 17 Abs. 1 S. 2 R.V. muß die Volksvertretung in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.

Der Staatsrat stammt aus allgemeinen Wahlen, denn er wird von den Provinziallandtagen (Stadtverordnetenversammlung, Kommunallandtagen) gewählt, die ihrerseits aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, da das Wahlrecht allen zusteht, die das wahlfähige Alter erreicht haben, und nicht Beschränkungen vorhanden sind, die das Wahlrecht abhängig machen von der Erfüllung gewisser Bedingungen; und zwar sind wahlberechtigt alle reichsdeutschen Männer und Frauen, die in dem betreffenden Verbande ihren Wohnsitz haben.

Die Staatsratsmitglieder stammen auch aus Verhältniswahlen (mit Ausnahme des Vertreters der Hohenzollernschen Lande), denn die Vertreter der Provinziallandtage (Stadtverordnetenversammlung, Kommunallandtage) werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, und die Mitglieder des Staatsrats (mit Ausnahmen des Vertreters der Hohenzollernschen Lande) werden von den Provinziallandtagen (Stadtverordnetenversammlung, Kommunallandtagen) ebenfalls nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt (Art. 33 Abs. 1 P.V.) Auch die Erfordernisse, daß der Staatsrat aus geheimer und gleicher Wahl stamm, sind erfüllt, denn die mittelbaren wie unmittelbaren Wäh-

ler der Staatsratsmitglieder geben den Namen der Gewählten nicht öffentlich an, und jede Stimme wiegt gleich.

Nicht erfüllt ist das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Wahl, denn das Volk wählt die Mitglieder der Provinziallandtage (Stadtverordnetenversammlung. Kommunallandtage) unmittelbar und mittelbar die Staatsratsmitglieder, da jene Organe die Mitglieder des Staatrats wählen.[1]

Der Staatsrat ist also nicht als Volksvertretung im Sinne des Art. 17 R.V. und damit auch nicht als Landtag im Sinne des Art. 36 R.V. anzusehen, da er aus mittelbaren Wahlen hervorgeht.

III. Fällt der Staatsrat unter den Begriff Kammer im Sinne des § 11 St.G.B. mit Berücksichtigung des Art. 36 und des Art. 17 R.V.?

Es soll nun geprüft werden, inwieweit Art. 36 R.V. und Art. 17 R.V. auf § 11 St.G.B. eingewirkt haben.

Vor der Staatsumwälzung war den Volksvertretern von Reichswegen auch schon die Verantwortungsfreiheit gewährleistet, und zwar den Reichstagsabgeordneten durch Art. 30 a. R.V. den Mitgliedern der Volksvertretungen der Bundesstaaten war die Verantwortungsfreiheit nicht verfassungsmäßig, sondern durch den § 11 St.G.B. gewährleistet.

Jetzt ist sowohl für die Mitglieder des Reichstags als auch für die Mitglieder eines Landtags die Verantwortungsfreiheit durch Art. 36 R.V. verfassungsmäßig gewährleistet.

Ist nun § 11 St.G.B. durch Art. 36 R.V. aufgehoben? Denn Art. 36 R.V. spricht die Verantwortungsfreiheit nur für Mitglieder eines Landtags aus, § 11 St.G.B. für Mitglieder eines Landtags oder einer Kammer.

Um diese Frage entscheiden zu können, ist es nötig zu untersuchen, ob der Landtag, der gleichbedeutend mit Volksvertretung im Sinne des Art. 17 R.V. ist, nur aus einer Kammer bestehen darf, oder ob nach dieser Bestimmung für die Volksvertretungen in den Ländern auch das Zweikammersystem zulässig ist.

Hierüber ist man geteilter Meinung. Auch hier soll die Entstehungsgeschichte des Art. 17 R.V. einen Weg für seine Auslegung zeigen.

---

1) Art. 33 P.V., §§ 1, 2 und 13 des Gesetzes betreffend die Wahlen zu den Provinziallandtagen vom 3. Dezember 1920 (G.S. 1921 S. 1); §§ 2 und 5 des Gesetzes über die vorläufige Regelung der Gemeindewahlen (Gemeindewahlgesetz) vom 12. Februar 1924 (G.S. S. 99); § 1 des Gesetzes über die Wahlen zum Staatsrat vom 16. Dezember 1920.

Der Entwurf 1 der Reichsverfassung, den Preuß als Staatssekretär des Reichsamts des Innern herausgab, bestimmte in seinem § 12, dem Vorläufer des Art. 17 R.V.:

„Jeder deutsche Freistaat muß eine Landesverfassung haben, die auf folgenden Grundsätzen beruht:

1. Es muß eine aus einer Kammer bestehende Volksvertretung vorhanden sein, die in allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl unter Beteiligung der Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird.

2. . . . . .

Er erklärte also das Einkammersystem ausdrücklich für obligatorisch. Doch ist diese Vorschrift in die folgenden Entwürfe nicht übergegangen, und im Verfassungsausschuß, auf dessen Beschlüssen die geltende Fassung des Art. 17 Abs. 1 R.V. beruht, wurde vom Berichterstatter unter Zustimmung der Regierung und auch sonst widerspruchslos festgestellt, daß die zur Annahme empfohlene Fassung das Einkammersystem nicht verlange, daß eine zweite Kammer möglich sei.[1]

Trotzdem vertritt Anschütz[2] die Ansicht, daß nur das Einkammersystem mit der Reichsverfassung verträglich sei. Das vom Verfassungsausschuß für zulässig gehaltene Zweikammersystem sei mit dem Text der Reichsverfassung nur in einer Form verträglich, die von seiner gewohnten Struktur erheblich abweiche. Diese Struktur bestehe darin, daß die Volksvertretung (das Parlament) in zwei selbständige, voneinander unabhängige, getrennt tagende und beschließende Versammlungen („Kammern", „Häuser") gegliedert sei, deren übereinstimmender Mehrheitsbeschluß erst den Willen der Volksvertretung darstelle. Die reichsverfassungsmäßige Volksvertretung der deutschen Länder bestehe aber nicht aus zwei Versammlungen, sondern nur aus e i n e r: Art. 17 Abs. 1 Satz 2 kenne als Volksvertretung (Landtag) in jedem Lande nur eine einzige, homogene Versammlung: die, deren Formation er durch Festlegung der Grundsätze der Wahlberechtigung zwingend regele. Die „Volksvertretung" des 2. Satzes des Art. 17 Abs. 1 R.V. sei nicht die Hälfte des Landtags, keine Erste Kammer, neben der eine Zweite, abweichend formierte, als andere Hälfte des Landtags angebracht werden könne, — sondern sie sei d i e Volksvertretung, d a s Parlament des Landes, d e r Landtag. „Die Landtage der deutschen Einzelstaaten dürfen also nicht aus zwei Kammern, son-

1) Abg. Dr. Beyerle, Protokolle S. 110. Reichsminister Dr. Preuß, Protokolle S. 111, Abg. Dr. v. Delbrück, Protokolle S. 112.

2) Anschütz, R.V. Anm. 3 zu Art. 17, S. 86/87.

dern können nur aus einer Kammer, der durch [Art. 17 Abs. 1] S. 2 in ihrer Formation bestimmten Volksvertretung bestehen."[3] — Aus denselben Gründen vertritt v. Blume[4] die Auffassung, daß die Volksvertretung in den Ländern nach dem Einkammersystem gebildet werden müsse, was zwar in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich vorgeschrieben sei, sich aber aus dem Zusammenhang der reichsrechtlichen Vorschriften ergebe.

Dieser Ansicht kann nicht beigetreten werden. Das Zweikammersystem ist durch die Reichsverfassung, insbesondere durch deren Art. 17 in den Ländern nicht ausgeschlossen.[5] Man kann sich sehr wohl die Möglichkeit vorstellen, daß bei zwei Kammern jede nach Art. 17 Abs. 1 S. 2 R.V. formiert ist und daß sie trotzdem in ihrer Zusammensetzung voneinander verschieden sind. Allerdings wird es schwer sein, im Rahmen des Art. 17 R.V. das Wahlrecht für die beiden Kammern so zu gestalten, daß es überhaupt einen Zweck hat, zwei Kammern zu bilden, damit nämlich die Kräfteverhältnisse in den beiden Kammern verschieden sind und infolgedessen größere Gewähr dafür gegeben ist, daß Beschlüsse nicht zu schnell gefaßt werden.

Solche Mittel, die Zusammensetzung trotz Innehaltung des Rahmens, den Art. 17 R.V. vorschreibt, verschieden zu gestalten, wären:

1. Für die Wahlfähigkeit zu einer Kammer wird eine höhere Altersgrenze bestimmt.[6]
2. Für die Wählbarkeit zu einer Kammer wird eine höhere Altersgrenze bestimmt.
3. Für eine Kammer wird eine längere Funktionsdauer bestimmt.
4. Für die Wahlen zu einer Kammer werden größere Wahlkreise bei gleicher Abgeordnetenzahl gebildet.
5. Bei gleichen Wahlkreisen zu beiden Kammerwahlen werden bei der einen weniger Abgeordnete gewählt als bei der anderen.
6. Für die eine Kammer ist Partialerneuerung, für die andere Integralerneuerung vorgeschrieben.[7]

---

3) Anschütz, R.V. Anm. 3 zu Art. 17 S. 86/87.
4) v. Blume, Handbuch der Politik, Bd. 3, S. 78.
5) Giese, R.V. S. 107; derselbe, Politisches Handwörterbuch S. 14; Poetzsch, R.V. Anm. 3 zu Art. 17 S. 67; Schelcher, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 42, S. 324.
6) Beachtenswert ist, daß durch die Reichsverfassung für die Volksvertretungen der Länder nicht die Wahlfähigkeit vom vollendeten 20. Lebensjahre ab vorgeschrieben ist.
7) Durch die Partialerneuerung erlangen einige Abgeordnete der betreffenden Kammer besondere Bedeutung und es wird durch sie die Kontinuität dieser Kammer gewahrt.

Wenn wir also festgestellt haben, daß die Volksvertretungen der Länder aus zwei Kammern bestehen können, so müssen sie sich doch im Rahmen des Art. 17 R.V. halten. Sind sie abweichend formiert, so liegt ein Verstoß gegen die Reichsverfassung vor, landesrechtliche Bestimmungen über die Bildung solcher Kammern, die gegen die Vorschriften des Art. 17 R.V. verstoßen, würden nach Art. 13 R.V. ungültig sein gemäß dem Satze: „Reichsrecht bricht Landrecht".[8]

Da wir nun die Möglichkeit angenommen haben, daß die Volksvertretungen der Länder aus zwei Kammern bestehen können, ist § 11 St.G.B. nicht durch Art. 36/17 R.V. aufgehoben. Er ist aber durch Art. 17 R.V. modifiziert, da das Reich nach Art. 17 R.V. nur eine bestimmte Art von Kammern kennt, nämlich nur solche, die sich im Rahmen des Art. 17 R.V. halten.

Fällt auch der Staatsrat unter den Begriff „Kammer" mit Berücksichtigung der den Begriff „Kammer" im § 11 St.G.B. modifizierenden Bestimmung des Art. 17 R.V.? Diese Frage ist nach den bisherigen Ausführungen zu verneinen. Da der Staatsrat eine Kammer ist, die nicht aus unmittelbarer, sondern aus mittelbarer Wahl entstammt, also nicht im Rahmen des Art. 17 R.V. gebildet ist, so ist er unter Berücksichtigung dieser den § 11 St.G.B. modifizierenden Bestimmung nicht mehr als Kammer anzusehen, auf deren Mitglieder die Bestimmungen über die Verantwortungsfreiheit Anwendung finden könnte. —

Der Ausgangspunkt zu der Frage, ob der Staatsrat unter den Begriff „Landtag" im Sinne des Art. 36 R.V. oder „Kammer" im Sinne des § 11 St.G.B. fällt, war die Frage, ob den Mitgliedern des Staatsrats von Reichswegen die Verantwortungsfreiheit gewährleistet ist. Da nun der Staatsrat nicht unter den Begriff „Landtag" im Sinne des Art. 36 R.V. und auch nicht unter den Begriff „Kammer" des § 11 St.G.B. mit Berücksichtigung

8) Die Reichsverfassung ist nun an weitherzige Auslegungen gewöhnt. Von Reichswegen hat man auch nicht den leisesten Versuch unternommen, gegen die Existenz des Staatsrats anzukämpfen oder auch nur seine Existenzberechtigung in Frage zu ziehen. Und man hat dies schließlich mit Recht unterlassen. Denn der Zweck des Art. 17 R.V. ist doch, die Gleichartigkeit der Verfassungen im Reich und in den Ländern herbeizuführen. Der Einfluß der Reichsgesetzgebung auf die Organisation der Einzelstaaten soll sich nur auf das Uuentbehrliche beschränken, indem er nur die Homogenität zwischen der Struktur des Reichs und der seiner innerstaatlichen Glieder sicherstellt (Preuß in der Denkschrift zum Verfassungsentwurf, S. 19). Diese Gleichartigkeit wird nun nicht beseitigt, wenn in Ländern ein Organ, wie es der Staatsrat ist, geschaffen wird, dessen Befugnisse über die des Reichsrats nicht hinausgeht, der aber im Gegensatz zu diesem auf volkspräsentativer Grundlage aufgebaut ist.

der diesen Begriff modifizierenden Bestimmung des Art. 17 R.V. fällt, so ist den Staatsratsmitgliedern die Verantwortungsfreiheit von Reichswegen nicht gewährleistet.

Als *Ergebnis* der Untersuchung dieses Paragrphen ist daher festzustellen: *Verstößt ein Mitglied des Staatsrats in Ausübung seines Amtes gegen ein Reichsstrafgesetz, bei dem nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, außerhalb Preußens, so hat die Gewährung der Verantwortungsfreiheit nur die Wirkung, daß es in Preußen nicht verfolgt werden darf, da Preußen auf sein Strafklagerecht verzichtet hat. Dagegen könnte es von außerpreußischen Gerichten verfolgt werden, wenn die Zuständigkeit nach §§ 7 und 8 St.P.O. gegeben ist.*[9]

d) § 6. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der Reichsstrafgesetze, bei denen die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist?

Auch bei dieser Frage muß man davon ausgehen, wem der Strafanspruch in diesen Sachen gehört. Das Strafklagerecht gehört ja dem Reiche.

In den zur Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz gehörenden Sachen gehört auch der Strafanspruch dem Reiche, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Das Reich hat sich in diesen Sachen die Gerichtsbarkeit selbst vorbehalten, während sie sonst den Ländern zusteht.
2. Das Reich hat sich in diesen Sachen das Begnadigungsrecht vorbehalten. Begnadigung ist Verzicht auf den Strafanspruch. Wenn das Reich auf den Strafanspruch verzichten kann, wird ihm dieser auch zustehen.
3. Es handelt sich bei diesen Sachen um Angriffe gegen das Reich selbst.[10]

Da in diesen Sachen *Preußen* der Strafanspruch und das Strafklagerecht nicht zustehen, sondern dem Reich, so *kann* es auf diese Rechte *nicht verzichten*.

---

9) Wollte man der Ansicht Fritzschens (s. S. 15 Anm. 2 der Arbeit, folgen, nach der jede von einem strafklageberechtigten Bundesstaate erfolgte Niederschlagung der Strafverfolgung in jedem Stadium des Verfahrens für das ganze Reich wirkt, so könnte ein Staatsratsmitglied auch bei derartigen strafbaren Handlungen überhaupt nicht verfolgt werden, wenn sie von Preußen aboliert sind; die Entscheidung würde dann mit der im § 4 dieser Arbeit gefundenen gleichlautend sein.

10) Heimberger, a. a. O. S. 45; v. Liszt, a. a. O. S. 270; Birkmeyer, a. a. O. S, 1101; Hahn, a. a. O. S. 137.

Wie im vorigen Paragraphen festgestellt wurde, ist den Staatsratsmitgliedern die Verantwortungsfreiheit auch reichsrechtlich nicht gewährleistet.

Art. 35 P.V. ist also ungültig hinsichtlich der Reichsstrafgesetze, bei denen die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist. Verstößt ein Mitglied des Staatsrats in Ausübung seines Amtes gegen Reichsstrafgesetze, bei denen die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, so kann es ohne weiteres verfolgt werden.

c) § 7. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der außerpreußischen Landesstrafgesetze?

Wie im § 3 festgestellt wurde, daß bei preuß. Landesstrafgesetzen der Strafanspruch und das Strafklagerecht Preußen zusteht, so steht bei außerpreußischen Landesstrafgesetzen das Strafklagerecht wie der Strafanspruch dem Lande zu, welches das Gesetz erlassen hat. Preußen kann also auf diese Strafansprüche und Strafklagerechte, die infolge außerpreußischer Landesstrafgesetze entstehen, nicht verzichten.

Da den Staatsratsmitgliedern, wie im § 5 festgestellt wurde, die Verantwortungsfreiheit auch von Reichswegen nicht gewährleistet ist, ist Art. 35 P.V. hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit von Landesstrafgesetzen ungültig. Ein Staatsratsmitglied, das gegen ein außerpreußisches Landesstrafgesetz in Ausbildung seines Amtes verstößt, kann von dem Lande strafrechtlich verfolgt werden, das das Gesetz erlassen hat.

Allerdings wird es praktisch nicht vorkomen, daß ein Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes gegen ein Landesstrafgesetz verstößt, da den Ländern die Strafgesetzgebung nur im Rahmen des § 2 E.G.St.G.B. belassen ist. Die Verantwortungsfreiheit von Landesstrafgesetzen ist praktisch nicht von Bedeutung.

2. Abschnitt.

Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit in zivilrechtlicher Beziehung?

Auch hier müssen getrennt die Fragen behandelt werden, ob Art. 35 P.V. gültig ist hinsichtlich der preußischen Zivilgesetze, der Reichszivilgesetze und der außerpreußischen Landeszivilgesetze.

a) § 8. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der preußischen Zivilgesetze?

Durch Art. 55 E.G. B.G.B. sind die privatrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze außer Kraft getreten soweit nicht im Bürgerlichen Gesetzbuch oder im Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch ein anderes bestimt ist. In den Art. 56—152 E.G. B.G.B. vor allem sind die landesrechtlichen Bestimmungen genannt, die in Kraft bleiben. Diese könnte Preußen nach Belieben außer Kraft setzen.

Gegen die Landeszivilgesetze, die aufrechterhalten sind, kann sich ein Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes nicht vergehen. Die Verantwortungsfreiheit hinsichtlich der preußischen Landeszivilgesetze ist daher bedeutungslos. — Gesetzt den Fall, es gäbe preußische Landeszivilgesetze, gegen die ein preußisches Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes verstoßen könnte, so wäre Art. 35 P.V. hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit von diesen Gesetzen gültig.

b) § 9 Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der Reichszivilgesetze?

Ein Staatsratsmitglied kann sich in Ausübung seines Amtes nur gegen ein Reichszivilgesetz vergehen, und zwar im besonderen gegen die §§ 823 ff. B.G.B.

Die Reichszivilgesetze sind zwingend der Verfügungsmacht der Landesgesetzgeber entzogen. Preußen kann also nicht durch Gewährung der Verantwortungsfreiheit die Rechtsfolgen beseitigen, die durch Reichszivilgesetze an gewisse Handlungen geknüpft werden.

Da nach den Ausführungen im § 5 dieser Arbeit den Mitgliedern des Staatsrats die Verantwortungsfreiheit auch von Reichswegen nicht gewährleistet ist, so ist Art. 35 P.V. ungültig hinsichtlich der Reichszivilgesetze.

Wenn z. B. ein Staatsratsmitglied jemand in Ausübung seines Amtes in einer Staatsratssitzung in Berlin verleumdet, so kann es zwar nach den Ausführungen im § 4 nicht strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, haftet aber nach § 823 Abs. 2 B.G.B. zivilrechtlich auf Schadensersatz.

c) § 10. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der außerpreußischen Landeszivilgesetze?

Nach den Ausführungen im § 8 dieser Arbeit kann ein Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes nicht gegen ein Landeszivilgesetz verstoßen.

Gesetzt den Fall, ein Staatsratsmitglied könnte in Ausübung seines Amtes gegen außerpreußische Landeszivilgesetze verstoßen, so wäre Art. 35 P.V. hisichtlich der Verantwortungsfreiheit von den Folgen dieser Gesetze ungültig, da Preußen nicht außerpreußische Landeszivilgesetze außer Kraft setzen kann und für die Staatsratsmitglieder nach den Ausführungen im § 5 dieser Arbeit die Verantwortungsfreiheit auch von Reichswegen nicht gewährleistet ist.

3. Abschnitt.

Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit in disziplinarrechtlicher Beziehung?

Entsprechend der Behandlung dieser Frage in strafrechtlicher und zivilrechtlicher Beziehung, sollen schließlich auch hier die Fragen getrennt behandelt werden, ob Art. 35 P.V. gültig ist

a) hinsichtlich der preußischen Disziplinargesetze,
b) hinsichtlich der Reichsdisziplinargesetze,
c) hinsichtlich der außerpreußischen Landesdisziplinargesetze.

a) § 11. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der preußischen Disziplinargesetze?

Preußen hat das Recht, für seine Beamten Disziplinargesetze zu erlassen. Ebenso darf es seine Disziplinargesetze außer Kraft setzen und Rechtsfolgen der Disziplinargesetze in gewissen Fällen keine Anwendung finden lassen.

Art. 35 P. V. ist also gültig hinsichtlich der preußischen Disziplinargesetze.

b) § 12. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der Reichsdisziplinargesetze?

Nach § 72 des Reichsbeamtengesetzes vom 17. Mai 1907 begeht ein Reichsbeamter, welcher die ihm obliegenden Pflichten verletzt, ein Dienstvergehen und hat die Disziplinarbestrafung verwirkt. Das Reich selbst kann seine Disziplinargesetze außer Kraft setzen und Rechtsfolgen der Disziplinargesetze in gewissen Fällen keine Anwendung finden lassen. Es sieht aber nirgends vor daß auch die Länder in dieser Weise auf Reichsdisziplinargesetze einwirken können.

Da auch reichsrechtlich die Verantwortungsfreiheit für Mitglieder des Staatsrats nach den Ausführungen in § 5 dieser Arbeit nicht ausgesprochen ist, so ist Art. 35 P. V. hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit von Reichsdisziplinargesetzen ungültig.

t) § 13. Ist Art. 35 P.V. gültig hinsichtlich der außerpreußischen Landesdisziplinargesetze?

Wie Preußen dürfen auch die anderen Länder für ihre Beamten Disziplinargesetze erlassen, diese außer Kraft setzen und Rechtsfolgen dieser Gesetze in gewissen Fällen keine Anwendung finden lassen. Wie kein Land auf preußische Disziplinargesetze, so kann auch Preußen nicht auf Disziplinargesetze anderer Länder einwirken.

Da auch durch Reichsrecht die Verantwortungsfreiheit für Mitglieder des Staatsrats nicht ausgesprochen ist, ist Art. 35 P. V. hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit von außerpreußischen Landesdisziplinargesetzen ungültig.

C. Schluß.

§ 14. Ergebnis der Arbeit.

Als Ergebnis der Arbeit ist zusammenfassend festzustellen:

1. Gegen preußische und außerpreußische Landesstrafgesetze, sowie gegen preußische und außerpreußische Landeszivilgesetze kann sich ein Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes nicht vergehen, also ist die Verantwortungsfreiheit hinsichtlich dieser Gesetze von keiner praktischen Bedeutung (§§ 3, 7, 8, 10 der Arbeit).

2. Hat ein Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes innerhalb Preußens eine Handlung begangen, die gegen ein Reichsstrafgesetz verstößt, bei dem nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, so darf es wegen dieser Handlung überhaupt nicht strafrechtlich verfolgt werden (§ 4 der Arbeit).

3. Hat ein Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes außerhalb Preußens eine Handlung begangen, die gegen ein Reichsgesetz verstößt, bei dem nicht die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, so darf es wegen dieser Handlung nur in Preußen nicht verfolgt werden (§ 5 der Arbeit).

4. Hat ein Staatsratsmitglied in Ausübung seines Amtes eine Handlung begangen, die gegen ein Reichsstrafgesetz verstößt, bei dem die Zuständigkeit des Reichsgerichts in erster Instanz begründet ist, so darf es ohne weiteres strafrechtlich verfolgt werden (§ 6 der Arbeit).

5. Art. 35 P.V. ist ungültig hinsichtlich der Reichszivilgesetze (§ 9 der Arbeit),

6. gültig hinsichtlich der preußischen Disziplinargesetze (§ 11 der Arbeit),

7. ungültig hinsichtlich der Reichsdisziplinargesetze (§ 12 der Arbeit),

8. ungültig hinsichtlich der außerpreußischen Landesdisziplinargesetze (§ 13 der Arbeit).

Lebenslauf.

Ich, Arthur Freitag, bin der Sohn des Oberpostschaffners Oswald Freitag und dessen Ehefrau Franziska Freitag, geb. Jakubik, aus Mariahöfchen bei Breslau. Ich bin geboren am 13. Januar 1903 zu Königshütte, katholischen Bekenntnisses und preußischer Staatsangehöriger. Von Ostern 1909 bis Ostern 1914 besuchte ich die Volksschule zu Blottnitz, Kreis Groß-Strehlitz, von Ostern 1914 bis Ostern 1918 das Gymnasium zu Groß-Strehlitz, von Ostern 1918 bis Ostern 1923 das Gymnasium zu Ratibor, wo ich die Reifeprüfung bestand. Darauf studierte ich 7 Semester Rechtswissenschaft, 5 Semester an der Universität Breslau und 2 Semester an der Universität Leipzig. Am 6. und 7. Mai 1927 bestand ich am Oberlandesgericht Breslau die erste juristische Staatsprüfung, am 16. Januar 1928 die mündliche Doktorprüfung. Seit dem 20. Mai 1927 bin ich in Breslau im juristischen Vorbereitungsdienst als Referendar tätig.